

ANALISA

1983—2

AKTUALITAS

INTERNASIONAL



CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

ANALISA

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai terbitan berkala yang menyajikan analisa-analisa peristiwa dan masalah internasional dan nasional, baik ideologi dan politik maupun ekonomi, sosial budaya dan pertahanan serta keamanan, yang ditulis oleh Staf CSIS. Tetapi ANALISA juga menerima tulisan-tulisan dari luar CSIS dan menyediakan honoraria bagi karangan-karangan yang dimuat. Tulisan-tulisan dalam ANALISA tidak selalu mencerminkan pandangan CSIS.

*Pemimpin Redaksi/
Penanggung Jawab*

Dewan Redaksi

Kirdi DIPOYUDO

Daoed JOESOEF

Rufinus LAHUR

J. PANGLAYKIM

A:M.W. PRANARKA

Pande Radja SILALAHI

M. Hadi SOESASTRO

Harry Tjan SILALAHI

Jusuf WANANDI

A. Sudiharto DJIWANDONO

Ronald NANGOI

Redaksi Pelaksana

Kirdi DIPOYUDO

Ronald NANGOI

STT SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,
tanggal 28 Agustus 1978

ISSN 0126-222X

Alamat

Redaksi : Jalan Tanah Abang III/27, Jakarta Pusat,
Telepon 356532-5

Tata Usaha : Biro Publikasi CSIS, Jalan Kesehatan 3/13,
Jakarta Pusat, Telepon 349489

ANALISA

TAHUN XII, NO. 2, PEbruari 1983

PENGANTAR REDAKSI	98
PERANAN JEPANG DALAM KEAMANAN KAWASAN ASIA-PASIFIK	
<i>Ali MOERTOPO</i>	101
ASEAN DAN KONFLIK INDOCINA: BEBERAPA GAGASAN LEBIH LANJUT	
<i>Jusuf WANANDI</i>	106
”INTERNASIONALISASI” JEPANG	
<i>Hadi SOESASTRO</i>	113
PBB DAN PENYELESAIAN SENGKETA KEPULAUAN MALVINAS	
<i>Nasri GUSTAMAN</i>	122
OPSI PENGGUNAAN KEKUATAN NUKLIR PERTAMA DALAM NATO	
<i>Alfian MUTHALIB</i>	134
PERJANJIAN LARANGAN PENYEBARAN NUKLIR (NPT): ANTARA HARAPAN DAN KENYATAAN	
<i>Bantarto BANDORO</i>	144
USAHA-USAHA REUNIFIKASI SEMENANJUNG KOREA: MASALAH DAN PROSPEKNYA	
<i>Endi RUKMO</i>	153
KEPEMIMPINAN SOVIET SESUDAH BREZHNEV	
<i>Kirdi DIPOYUDO</i>	163

PENGANTAR REDAKSI

ANALISA Pebruari 1983 ini menurunkan delapan karangan mengenai masalah-masalah internasional yang penting dan aktual. Jepang sebagai salah satu kekuatan utama di Asia-Pasifik dapat memainkan peranan yang lebih besar dalam urusan-urusan regional dan internasional, berkat kedudukan regional dan internasionalnya dewasa ini dan didukung oleh suatu kekuatan ekonomi yang besar. Keberhasilan Jepang, kekuatan ekonomi, dan kemajuan teknologinya mempengaruhi dimensi-dimensi kawasan Pasifik dalam banyak hal. Namun masih ada ketakutan terhadap Jepang, antara lain karena keberhasilan Jepang itu sendiri dan akibat sejarah masa lalunya di kawasan. Itulah tema karangan yang pertama yang diambil dari sebuah makalah Ali MOERTOPO.

Karangan yang kedua "ASEAN dan Konflik Indocina: Beberapa Gagasan Lebih Lanjut," adalah pemikiran Jusuf WANANDI. Karangan ini secara khusus membahas perkembangan yang lebih baru di medan laga Kamboja dan dalam bidang diplomatik yang dapat mempengaruhi perkembangan masalah Kamboja. Berbagai kegiatan diplomatik telah dilakukan ASEAN, tetapi tidak ada kemajuan penting selama Vietnam tidak memberi tanggapan konkret. Menurut Jusuf WANANDI, suatu penyelesaian konflik di Kamboja perlu memperhatikan kepentingan Vietnam, yaitu bahwa ia tidak akan pernah membiarkan suatu rezim pro-Beijing memerintah Kamboja. Oleh karena itu ASEAN mungkin harus lebih menjauhkan diri dari kebijaksanaan Cina.

Karangan yang ketiga "Internasionalisasi Jepang," diambil dari makalah Hadi SOESASTRO mengenai masalah Jepang. Namun pembahasan khususnya menyoroti keprihatinan masyarakat Jepang dengan citra mereka di dunia. Keberhasilan Jepang tidak selalu memberi ketenangan kepada mereka, tetapi

sebaliknya menimbulkan dilema besar. Misalnya, keberhasilan mereka memancing tekanan-tekanan dari luar terutama di bidang perdagangan. Selain itu perpaduan antara yang tradisional dan modern mempengaruhi kerukunan sosial masyarakat Jepang.

Sengketa Malvinas antara Inggeris dan Argentina telah melibatkan Perserikatan Bangsa-Bangsa terutama karena Inggeris meminta kepada Dewan Keamanan PBB untuk bertindak ketika Argentina menduduki Kepulauan Malvinas. Lagipula, organisasi ini mempunyai tanggung jawab untuk menjaga keamanan dan perdamaian internasional. Namun organisasi ini tidak mampu menyelesaikan sengketa itu dan Inggeris menggunakan kekerasan untuk merebut Malvinas kembali. Dalam karangan "Perserikatan Bangsa-Bangsa dan Penyelesaian Sengketa Kepulauan Malvinas," Nasri GUSTAMAN membahas bagaimana pasal-pasal Piagam PBB sebagai bagian dari hukum internasional menampung segi-segi penyelesaian sengketa-sengketa internasional, dan menyimpulkan seberapa jauh keterlibatan PBB melalui alat-alat perlengkapan dan dengan Piagamnya bisa menyelesaikan sengketa Kepulauan Malvinas itu.

Beberapa waktu yang lalu beberapa ahli strategi militer dan diplomat Amerika Serikat menyarankan agar Doktrin Penggunaan Kekuatan Nuklir Pertama digantikan dengan Doktrin Non-Penggunaan Kekuatan Nuklir. Namun saran mereka ditolak oleh Alexander Haig sewaktu menjabat Menteri Luar Negeri Amerika Serikat, antara lain karena NATO harus menandingi kekuatan Pakta Warsawa secara konvensional kalau menolak opsi penggunaan kekuatan nuklir pertama. Hal itu akan memaksa Amerika Serikat untuk mengajukan konsep pertahanan yang baru, melipatgikan kekuatan militernya dan mengubah ekonominya menjadi ekonomi perang. Alfian MUTHALIB dalam karangannya yang berjudul "Opsi Penggunaan Kekuatan Nuklir Pertama dalam NATO" meninjau sejauh mana Doktrin Non-Penggunaan Kekuatan Nuklir yang Pertama mempunyai dasar kuat untuk menghadapi kekuatan Pakta Warsawa. Secara berturut-turut ia membahas arti doktrin strategis Amerika Serikat bagi Eropa Barat dan kuantitas ancaman serangan kekuatan konvensional Pakta Warsawa. Ia menyimpulkan bahwa Amerika Serikat harus mempertahankan suatu kekuatan nuklir taktis di Eropa Barat untuk memperkuat payung nuklirnya.

Dewasa ini perlombaan senjata semakin meningkat dan tidak terkendali-kan. Di samping keinginan negara-negara tertentu untuk mempertahankan dan meningkatkan pengaruh, kemajuan teknologi yang tidak dapat dibendung dan penyebaran teknologi nuklir yang sejalan dengan kemajuan itu memungkinkan banyak negara memiliki kemampuan untuk membuat senjata nuklir. Perjanjian Larangan Penyebaran Nuklir (NPT) diharapkan mampu mengurangi, mengawasi, dan membatasi penyebaran nuklir terutama untuk

tujuan militer. Namun NPT tidak berfungsi secara efektif, antara lain karena beberapa negara penandatangan terutama Amerika Serikat dan Uni Soviet tetap menyebarkan kemampuan senjata nuklir dan malahan memimpin perlombaan senjata nuklir. Bantarto BANDORO dalam karangannya berjudul "Perjanjian Larangan Penyebaran Nuklir (NPT): Antara Harapan dan Ke-nyataan" membahas arah penyebaran nuklir baik secara vertikal maupun secara horisontal oleh dan di antara negara-negara nuklir dan non-nuklir maupun kelemahan NPT yang dilihat sebagai alat politik ciptaan superpower.

Karangan yang ketujuh berjudul "Usaha-usaha Reunifikasi Semenanjung Korea: Masalah dan Prospeknya" dan ditulis oleh Endi RUKMO mencoba memberi gambaran mengenai latar belakang pembagian Semenanjung Korea, usaha-usaha penyatuan kembali oleh pihak Korea Utara dan Korea Selatan sampai dasawarsa 1980-an dan prospek penyelesaiannya. Perkembangan di Semenanjung Korea itu mempunyai dampak atas kawasan Asia Pasifik. Perpecahan Korea menimbulkan bahaya perang, karena masing-masing pihak terus meningkatkan kemampuan militernya, sedangkan letak geografis Semenanjung Korea yang strategis melibatkan negara-negara besar seperti Jepang, Cina, Uni Soviet dan juga Amerika Serikat dalam masalah sengketa Korea. Oleh sebab itu, reunifikasi Korea tidak mungkin tanpa dukungan negara-negara tersebut.

Dalam karangan yang terakhir "Kepemimpinan Soviet Sesudah Brezhnev," Kirdi DIPOYUDO berusaha meneliti arti pergantian pemimpin di Uni Soviet dan implikasi-implikasinya untuk kepentingan Soviet, dan trend-trend jangka pendek dan menengah yang bisa berkembang dalam kebijaksanaan-kebijaksanaan dalam maupun luar negeri Uni Soviet. Pergantian pemimpin Uni Soviet jelas mempengaruhi garis politik luar negerinya, sehingga suatu tinjauan mengenai hal itu relevan dan penting.

PERANAN JEPANG DALAM KEAMANAN KAWASAN ASIA PASIFIK*

Ali MOERTOPO

Pada permulaan kami ingin menegaskan bahwa peranan Jepang dalam keamanan Asia Pasifik harus dirumuskan dan dibatasi oleh Jepang sendiri. Tiada gunanya kalau negara-negara lain melakukannya untuk Jepang. Pertama, karena Jepang adalah sebuah negara berdaulat. Tidak masuk akal-lah tekanan agar Jepang banyak meningkatkan anggaran pertahanannya, khususnya oleh mereka yang mendiktenya tepat sesudah Perang Dunia II untuk tidak mempersenjatai dirinya. Kedua, karena kebijaksanaan apa pun Jepang merasa harus diambilnya untuk meningkatkan keamanan kawasan Asia Pasifik, ia hanya dapat melaksanakan fungsi itu kalau rakyat Jepang mendukung kebijaksanaan itu.

Apakah diperlukan tekanan-tekanan, seperti dikatakan oleh sementara orang, untuk mendorong Jepang menerima suatu peranan keamanan yang lebih besar di kawasan, bukanlah tema uraian ini. Yang akan kami bahas di sini adalah peranan yang dapat dimainkan Jepang di masa mendatang untuk kesejahteraan dan keamanan kawasan Pasifik, dan kalau mungkin juga untuk kesejahteraan dan keamanan seluruh dunia.

Namun dalam proses perumusan dan pelaksanaan suatu kebijaksanaan keamanan yang harus dilakukan oleh orang-orang Jepang itu sendiri, kiranya bermanfaat bagi Jepang untuk mengumpulkan masukan-masukan, pandangan-pandangan dan pendapat-pendapat yang relevan dari negara-negara lain di kawasan. Pada analisa terakhir, keamanan dan kestabilan kawasan

*Diangkat oleh Kirdi DIPOYUDO dari makalah "Japan's Role in the Security of the Asia Pacific Region: An Indonesian View," yang disampaikan pada Kolokium Indonesia-Jepang ke-10 di Kobe, Jepang, 20-22 September 1982. Ali MOERTOPO adalah Menteri Penerangan RI dan Ketua Kehormatan CSIS.

Asia Pasifik tidak dapat bergantung pada satu atau dua negara saja. Usaha-usaha untuk meningkatkan perdamaian dan keamanan di kawasan harus di-dasarkan atas sikap kerja sama antara sebanyak mungkin negara di kawasan.

Setiap negara di kawasan harus berusaha meningkatkan sumbangannya bagi keamanan dan kestabilan lingkungan regional yang lebih luas. Kebijaksanaan Indonesia untuk memperkuat ketahanan nasionalnya, dan bahu-membahu dengan lain-lain negara ASEAN meningkatkan ketahanan regional, dimaksud untuk menghasilkan dampak positif di seberang perbatasan wilayahnya dan kawasan Asia Tenggara. Seperti kami pahami, apa yang disebut kebijaksanaan keamanan komprehensif Jepang juga menjanjikan suatu sumbang yang besar untuk keamanan dan kestabilan lingkungan regional yang lebih luas.

Setiap negara harus membatasi cara-cara dengan mana ia dapat menyumbang secara optimal dan efektif pada kesejahteraan dan keamanan regional. Pada tahap sekarang ini, sehubungan dengan kemampuan Indonesia orang percaya bahwa dengan menangani masalah-masalah dalam negerinya sebaik-baiknya Indonesia juga dapat menyumbang pada kestabilan dan keamanan regional. Itulah intisari konsep ketahanan nasional. Akan tetapi Indonesia -- bersama-sama dengan negara-negara ASEAN lainnya -- kini mempunyai kedudukan yang lebih baik untuk memainkan suatu peranan diplomasi yang lebih aktif di banyak forum internasional, khususnya di bidang-bidang di mana ia dapat mempunyai dampak yang berarti, seperti dalam hal mencari suatu penyelesaian politik untuk konflik Indocina, atau di banyak bidang perdagangan dan komoditi-komoditi internasional.

Demikian pun, berkat kedudukan regional dan internasionalnya dewasa ini, dan didukung oleh suatu kekuatan ekonomi yang mengagumkan, Jepang dapat memainkan peranan yang lebih besar dalam urusan-urusan regional dan internasional. Kami percaya bahwa Jepang dapat melaksanakan fungsi semacam itu secara positif, khususnya dalam kerja sama, koordinasi dan konsultasi dengan sahabat-sahabatnya di kawasan, seperti negara-negara ASEAN.

Adalah dalam segi ini bahwa orang harus menghargai usaha-usaha dan prakarsa-prakarsa serius Jepang dewasa ini untuk memperbaiki mekanisme konsultasi dengan banyak negara di kawasan, termasuk negara-negara ASEAN, dan secara terbuka membicarakan soal-soal regional dan internasional yang besar.

Kami sungguh-sungguh memahami sensitivitas yang terlibat dalam diskusi mengenai peranan Jepang dalam keamanan kawasan Asia Pasifik. Akan tetapi hal ini tidak boleh menghalang-halangi kita untuk mempelajari soal-soal itu secara obyektif.

Kami akan menyinggung soal ini secara singkat. Keberhasilan Jepang, kekuatan ekonominya maupun kemajuan teknologinya, semuanya itu mempengaruhi dimensi-dimensi kawasan Pasifik dalam banyak hal. Kawasan ini telah menjadi pusat perkembangan dinamis, motor pertumbuhan ekonomi, dan tanah subur untuk kemajuan dan inovasi-inovasi.

Akan tetapi kami ingin terus terang. Kendati dampak-dampak positif itu, masih ada ketakutan terhadap Jepang. Boleh jadi ini sebagian adalah akibat kenyataan bahwa Jepang telah begitu berhasil, dan sebagian akibat sejarah lampauya di kawasan.

Sekalipun pantas disesalkan, hal itu adalah suatu faktor yang harus diperimbangkan. Hal itu disesalkan karena berbagai alasan. Pertama, orang rupanya mempunyai ingatan panjang akan kejadian-kejadian negatif, dan sikap itu mudah menghambatnya untuk melihat kesempatan-kesempatan yang bisa diberikan oleh Jepang kepada kawasan. Kedua, sikap semacam itu juga mudah menghukum mereka yang berhasil. Ketiga, ini bisa menghambat orang-orang Jepang itu sendiri untuk mengambil prakarsa-prakarsa regional.

Singkatnya, masalahnya bisa dikemukakan secara lebih terang-terangan seperti berikut. Di sementara kalangan orang sering mendengar kata-kata peringatan ini: "Bagaimana orang bisa mengharap Jepang memainkan suatu peranan keamanan yang konstruktif di kawasan kalau ia sendiri merupakan suatu ancaman bagi kawasan?"

Kami merasa ucapan itu sangat mencemaskan. Kami lebih senang mengajukan pertanyaan berikut: "Kalau Jepang mempunyai potensi besar semacam itu, bagaimana negara-negara di kawasan bisa bekerja sama dengannya sehingga Jepang terdorong untuk menyumbang secara optimal pada kesejahteraan dan keamanan regional?"

Orang hendaknya mencatat bahwa kawasan secara berangsur-angsur menerima RRC sebagai suatu faktor penting dalam soal-soal regional, dan banyak orang di kawasan mulai mengajukan pertanyaan bagaimana Cina dapat diundang untuk ikut serta dalam usaha-usaha untuk memelihara perdamaian dan kestabilan regional. Kalau mereka bersedia berbuat demikian, mengapa mereka harus ragu-ragu berpikir yang sama tentang Jepang. Lagi pula, adalah begitu jelas bahwa perkembangan Cina jauh kurang pasti dan ia dapat memberi jauh lebih sedikit dibandingkan dengan Jepang.

Terlepas dari masalah ini, kita hendaknya mempelajari bagaimana Jepang bisa menunjang keamanan dan kestabilan di kawasan. Pertama, di bidang pertahanan militer. Jepang telah memulai usaha-usaha untuk meningkatkan

kemampuan Pasukan Bela Diri-nya. Kita tahu bahwa keputusan untuk melakukannya sebagian bersumber pada meningkatnya ancaman militer Uni Soviet, khususnya di Asia Timur Laut. Jepang tidak mungkin bersaing secara militer dengan Uni Soviet. Akan tetapi, kalau dengan meningkatkan Pasukan Bela Diri-nya Jepang bisa merasa percaya bahwa ia tidak sama sekali tak berdaya terhadap Uni Soviet dan dapat menjera provokasi militernya, hal itu juga akan menguntungkan negara-negara di kawasan. Pertama, Jepang yang merasa tidak aman bisa mengganggu kestabilan regional. Suatu Jepang yang rawan terhadap tekanan-tekanan Uni Soviet akan menimbulkan ketidakseimbangan berat di kawasan. Kedua, Jepang tidak dapat sama sekali mengandalikan negara-negara lain untuk pertahanan wilayahnya. Sejarah menunjukkan bahwa beban pertahanan suatu negara akhirnya harus dipikul oleh negara itu sendiri.

Diskusi mengenai "sejauh mana" Jepang akan membangun kemampuan pertahanan militernya telah menimbulkan kecemasan di kawasan. Kecemasan itu tidak dapat dihindari, tetapi bisa ditekan. Kami pribadi tidak percaya bahwa Jepang akan melaksanakan pembangunan militer sekuat tenaga. Pertama, tiada gunanya untuk berbuat demikian. Kedua, dalam pendapat umum Jepang terdapat sentimen-sentimen yang mendalam. Ketiga, implikasi-implikasi regionalnya terlalu banyak.

Keamanan jalur-jalur pelayaran vital Jepang adalah penting untuk seluruh keamanan Jepang. Tuntutan Amerika Serikat agar Jepang ikut memikul beban Amerika Serikat untuk mengamankan jalur-jalur yang secara strategis dan ekonomis vital itu bisa dipenuhi dengan berbagai cara, yang bukan pembangunan kemampuan angkatan laut dan angkatan udara di depan. Suatu rencana semacam itu, yang belakangan ini disarankan, berkaitan dengan kerja sama dengan atau bantuan untuk negara-negara di kawasan yang bersangkutan, misalnya ASEAN, sehingga mereka itu sendiri mampu meningkatkan kemampuan pertahanan mereka. Dengan berbuat demikian, Jepang secara tak langsung akan menyumbang pada keamanannya sendiri. Pasti ada lain-lain rencana kerja sama semacam itu.

Kedua, di bidang keamanan dalam arti yang paling luas, kebijaksanaan pertahanan komprehensif Jepang -- kami mengerti -- dirumuskan atas dasar suatu pengertian bahwa keamanan kawasan juga bergantung pada faktor-faktor non-militer. Ini benar.

Konflik dan ketidakstabilan di kawasan bisa berasal dari memburuknya keadaan sosial ekonomi di negara-negara berkembang. Bantuan ekonomi Jepang untuk dan kerja sama dengan negara-negara itu di kawasan bukan saja harus dilihat dari perspektif ini, tetapi pada tahun-tahun mendatang harus

disusun sesuai dengan itu. Sehubungan dengan itu, bantuan dan investasi Jepang harus diajukan pada pembangunan prasarana yang mempunyai nilai strategis yang sangat besar: jalan-jalan, pelabuhan-pelabuhan dan lain sebagainya, yang mempunyai akibat *ganda* yang jelas, yaitu meningkatkan kesejahteraan rakyat khususnya di pelosok-pelosok dan memperkuat keutuhan negara bangsa yang bersangkutan.

Konflik-konflik lokal, seperti konflik Kamboja, juga bisa berkembang menjadi suatu soal keamanan regional yang serius dengan implikasi-implikasi yang jauh jangkauannya. Jepang bisa menyumbang melalui usaha-usaha politik dan diplomatiknya yang lebih besar berkat kedudukannya yang penting di kawasan dan di dunia. Konsultasi politik dengan negara-negara di kawasan harus menjadi kebiasaan di kawasan di mana Jepang ikut secara aktif. Bobot Jepang bisa digunakan untuk secara positif mempengaruhi jalannya kejadian-kejadian di kawasan. Misalnya Jepang bisa mendorong RRC untuk secara serius mempertimbangkan kepentingan regional yang lebih luas dalam tindakan-tindakannya sehubungan dengan masalah Kamboja.

Akhirnya, konflik Utara-Selatan bukan soal dominan di kawasan Pasifik, tetapi kemungkinan-kemungkinannya di situ. Kemajuan teknologi Jepang misalnya bisa memperlebar jurang antara Utara dan Selatan dan mempertajam sentimen-sentimen, karena kemajuan ini akan menempatkan Jepang dalam kedudukan yang lebih baik untuk mendapatkan keuntungan dari antaraksinya dengan lain-lain negara. Tidaklah adil minta kepada Jepang untuk tidak terus maju. Akan tetapi Jepang bisa bertanya kepada diri sendiri apakah ia bisa menemukan cara-cara agar kemajuannya juga mendatangkan perbaikan bagi lain-lain negara, dan apakah implikasi-implikasinya kalau ia tidak melakukannya. Kami rasa jawabannya jelas.

Jepang dapat dan harus diundang untuk memainkan peranan yang lebih aktif dalam perundingan global Utara-Selatan. Ia bukan saja harus berfungsi sebagai jembatan antara Utara dan Selatan, tetapi juga harus memimpin dan mempengaruhi perkembangannya dengan mengambil prakarsa-prakarsa yang konstruktif.

ASEAN DAN KONFLIK INDOCINA: BEBERAPA GAGASAN LEBIH LAN- JUT*

Jusuf WANANDI

PENDAHULUAN

Beberapa perkembangan baru telah terjadi dalam enam bulan terakhir sehubungan dengan usaha-usaha untuk mencapai penyelesaian politik masalah Kamboja. Mengenai ASEAN, tidak ada perubahan penting dalam strateginya untuk mengusahakan penyelesaian semacam itu. Usaha-usaha diplomasi ASEAN terus dilakukan dengan giat. Akan tetapi, selama tiada tanggapan konkret dari Vietnam, kiranya tidak akan dicapai kemajuan penting.

Saran-saran ASEAN untuk Vietnam telah dijelaskan dan telah berulang kali disampaikan kepada Hanoi, baik melalui forum-forum internasional maupun melalui saluran-saluran bilateral. Kami tidak bermaksud membicarakan posisi dan strategi ASEAN untuk menyelesaikan konflik Kamboja di sini, melainkan perkembangan-perkembangan yang lebih baru di medan Kamboja maupun dalam bidang diplomatik yang dapat mempunyai pengaruh atas perkembangan masalah ini.

PERKEMBANGAN DI MEDAN LAGA DAN DALAM BIDANG DIPLOMASI

Situasi di Medan Laga

Keenam bulan terakhir melihat suatu perubahan keadaan di medan laga sejak pendudukan Kamboja kira-kira tiga setengah tahun yang lalu. Periode

*Terjemahan makalah "ASEAN and the Indochina Conflict: Some Further Thoughts," pada Konferensi Jerman-Indonesia, Sanur, Bali, 5-7 Juli 1982. Pertejemahnya Asnani USMAN, staf CSIS.

sebelumnya ditandai dengan usaha-usaha gerilyawan Khmer Merah untuk membangun kembali infrastruktur mereka di bagian barat Kamboja, sedangkan kekuatan (pasukan) Vietnam tampaknya menahan diri untuk tidak mengadakan serangan ofensif terhadap Khmer Merah yang terjadi dalam tiap musim kering tahun 1979/1980 dan 1980/1981 (dari Desember sampai Maret).

Pada akhir tahun 1981 dan awal 1982 Vietnam mengadakan serangan ofensif yang besar (berarti) setelah membangun infrastruktur yang diperlukan seperti lapangan udara, jalan-jalan dan dukungan logistik, termasuk persenjataan berat seperti artileri dan tank-tank. Kini belum jelas apakah implikasi-implikasi serangan itu. Khmer Merah terpaksa mundur ke wilayah Muangthai untuk menyelamatkan diri dari penghancuran, dan dalam melakukan gerak itu membawa kembali sejumlah besar gudang logistiknya dari bagian barat Kamboja. Tidaklah mudah untuk menentukan apakah kedudukan Khmer Merah telah hancur. Sejauh mana kekuatannya telah dimusnahkan juga tidak dapat dikatakan dengan pasti. Yang sejauh ini dapat dikatakan ialah bahwa Khmer Merah mengalami kemunduran yang berarti. Juga dapat diduga bahwa Vietnam akan mengambil tindakan-tindakan lebih lanjut dalam musim kering yang akan datang. Kombinasi kekuatan udara dan artileri Vietnam rupanya cukup efektif untuk mengusir Khmer Merah dari Kamboja ke wilayah Muangthai.

Serangan Vietnam terhadap KPNLF Son Sann pada tanggal 17 Maret 1982 di Sokh Sann dapat ditafsirkan secara bermacam-macam. Pasukan Son Sann, diproklamasikan oleh Singapura misalnya sebagai "kekuatan ketiga," ternyata mempunyai kemampuan terbatas. Pengalaman menunjukkan bahwa suplai senjata saja tidak membuat suatu kekuatan gerilya yang terlatih baik. Serangan Vietnam terhadap kekuatan Son Sann mungkin dimaksud untuk menunjukkan kepada dunia bahwa KPNLF bukan suatu kekuatan yang dapat diandalkan. Harus dicatat bahwa nama internasional KPNLF terutama adalah hasil integritas pribadi Son Sann yang tinggi.

Masih harus dilihat apakah bentuk formal koalisi akan menghasilkan oposisi yang lebih kuat oleh ketiga fraksi terhadap Vietnam. Kemungkinan besar akan diadakan peningkatan dalam bantuan, termasuk senjata dan logistik militer, khususnya untuk KPNLF dan Moulinaka Sihanouk. Pada waktu sekarang ini kelihatan bahwa ketiga fraksi itu dapat mengurangi permusuhan dan pertarungan di antara mereka sendiri. Sementara tetap dapat dipersoalkan apakah koalisi ini merupakan suatu kekuatan oposisi yang efektif, eksistensinya menciptakan suatu faktor pengganggu yang lebih besar bagi Vietnam. Bersama dengan (disertai dengan) meningkatnya tekanan politik dan berlanjutnya isolasi ekonomi, ini mungkin mempunyai akibat yang menurunkan "ambang pintu" Vietnam dalam tahun-tahun yang akan datang.

Di Kamboja itu sendiri, keadaan kelihatan tetap terbagi dua, antara kota-kota yang lebih besar di bawah kekuasaan Heng Samrin dengan dukungan pasukan Vietnam dan pemerintahan di desa-desa yang mempertahankan otonomi mereka dan mengandalkan prakarsa-prakarsa penduduk setempat. Setelah Khmer Merah diusir oleh kekuatan Vietnam, mungkin Heng Samrin bisa memperluas kekuasaannya atas daerah-daerah pedesaan, asal dapat membangun prasarana pemerintahan, politik dan keamanan yang diperlukan sendiri. Sekalipun sekarang ini kehadiran Vietnam rupanya diterima (ditolerir) oleh rakyat Kamboja, dan Khmer Merah lebih ditakuti, suatu pendudukan Vietnam yang berkepanjangan kiranya akan membangkitkan sentimen anti Vietnam yang melekat pada rakyat Kamboja.

Mengingat faktor-faktor yang bertentangan di atas, memang tidak mudah meramalkan (memperkirakan) sejauh mana koalisi yang baru dibentuk itu dapat efektif di medan laga Kamboja sendiri. Pada umumnya Vietnam masih menguasai wilayah-wilayah yang penting, akan tetapi kerusuhan-kerusuhan yang mungkin meningkat sebagai akibat pembentukan kekuatan koalisi dalam kombinasi dengan isolasi politik dan memburuknya ekonomi domestik, bisa merugikan Vietnam dalam jangka yang lebih panjang dalam penentuan hasil konflik di Kamboja.

Masih ada faktor-faktor lain yang mempengaruhi secara negatif posisi Vietnam di medan laga. Yang paling menonjol di antara faktor-faktor ini ialah berlanjutnya tekanan militer oleh Cina, pada perbatasannya dengan Vietnam secara langsung dan dengan membantu Khmer Merah pada perbatasan Muangthai-Kamboja maupun kekuatan Laos dan kelompok-kelompok minoritas di bagian utara Laos untuk menggulingkan Pemerintah Laos.

Muangthai telah menyetujui kebijaksanaan Cina, terutama karena kebijaksanaan itu dirasa menjera Vietnam untuk secara besar-besaran menyerbu wilayah Muangthai, maupun sebagai suatu cara untuk mengurangi dukungan Cina untuk Partai Komunis Muangthai (Communist Party of Thailand/CPT) yang masih merupakan ancaman subversi utama terhadap Muangthai. Dengan membiarkan Cina melanjutkan tekanannya terhadap Vietnam, sebenarnya Muangthai mendapat suatu kesempatan baik untuk meningkatkan keamanan dalam negerinya sendiri dan mengamankan perbatasannya dengan Kamboja, dan pada waktu yang sama mencari penyelesaian politik masalah Kamboja sebagai suatu usaha untuk memulihkan perimbangan di daratan Asia Tenggara yang telah diganggu oleh penyerbuan Vietnam ke Kamboja.

Faktor lain yang mempunyai pengaruh yang penting atas masalahnya berkaitan dengan kemampuan militer Muangthai untuk menghadapi potensi bahaya yang diakibatkan oleh konflik Kamboja. Muangthai telah banyak

meningkatkan kemampuan pertahanannya dengan banyak meningkatkan anggaran pertahanannya dan mempercepat pembelian senjatanya. Akan tetapi perkembangan-perkembangan dalam negeri Muangthai, terutama perpecahan dalam angkatan bersenjata yang telah menjadi jelas dalam apa yang disebut "April fool's coup" tahun 1980 dari para Turki Muda, tidak menguntungkan Muangthai itu sendiri.

Jadi, sementara moral pasukan Muangthai sangat diperkuat oleh kemampuan mereka menahan serangan Vietnam bulan Juni 1980, faktor-faktor di atas cenderung mengurangi kemampuan Muangthai menghadapi suatu serbuan besar-besaran Vietnam. Dari sudut pandangan Muangthai, oleh karena itu, diplomasi adalah senjata paling efektif yang dapat digunakannya. Adalah kepentingan utama Muangthai mengusahakan suatu penyelesaian politik di Kamboja dan pada waktu yang sama menjaga perimbangan antara kekuatan-kekuatan regional.

Sehubungan dengan pemeliharaan perimbangan di kawasan, berlanjutnya ketergantungan besar Vietnam pada Uni Soviet merupakan suatu sumber kekuatan yang besar, karena sebagai "quid pro quo" tampaknya Uni Soviet diizinkan menggunakan fasilitas-fasilitas di Cam Ranh dan Danang sepenuhnya. Baru-baru ini, fasilitas-fasilitas di Kompong Som juga dapat digunakannya. Belumlah jelas apakah ini berarti bahwa Kamboja telah menjadi bergantung secara langsung pada Uni Soviet. Keterlibatan langsung Uni Soviet di Kamboja akan menimbulkan masalah-masalah tambahan bagi Vietnam. Rupanya Vietnam tidak akan membiarkan dominasinya di Indocina dirongrong oleh negara-negara lain, termasuk Uni Soviet. Dikeluarkannya Pen Sovan dari kepemimpinan di Phnom Penh mungkin merupakan suatu indikasi usaha Vietnam untuk mencegah Kamboja memperkuat hubungannya dengan Uni Soviet.

Usaha-usaha pada Tingkat Diplomatik

Perkembangan yang paling baru pada tingkat diplomatik adalah dibentuknya koalisi ketiga kekuatan anti Vietnam di Kamboja. Pembentukan koalisi ini, dengan dukungan ASEAN, terutama dimaksud untuk mengadakan tekanan-tekanan diplomasi lebih lanjut terhadap Vietnam agar negara ini menerima suatu kompromi menurut garis-garis yang diusulkan oleh ICK (International Conference on Kampuchea). Dalam waktu dekat ini tujuan koalisi adalah mempertahankan kursi Kamboja Demokratik di Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), dan secara demikian mengerahkan bantuan dari luar, terutama untuk memperkuat kekuatan-kekuatan non-komunis dalam koalisi.

Orang percaya bahwa tekanan diplomatik dan politik melalui forum internasional, yang berarti isolasi ekonomi dan politik pada akhirnya akan membawa Vietnam ke suatu kompromi. Jadi, jika dengan dukungan internasional benar-benar dapat membawa hasil semacam itu, koalisi itu dapat memainkan peranan yang berguna.

Tak henti-hentinya diajukan pertanyaan mengenai kelangsungan hidup koalisi ini dalam jangka yang lebih panjang mengingat adanya pertentangan-pertentangan yang kelihatan jelas sejak saat usaha-usaha pembentukan koalisi dimulai. Keuntungan keragu-raguan harus diberikan kepada ketiga fraksi itu untuk membuktikan bahwa mereka pantas didukung. Nasionalisme Khmer bisa meluap jika koalisi berhasil memobilisasi simpati rakyat. Khmer Merah gagal melaksanakan fungsi semacam itu.

Usaha-usaha diplomasi ASEAN, di samping pembentukan koalisi, adalah ganda. *Pertama*, membantu mengerahkan bantuan internasional bagi koalisi dan mengusahakan suatu penyelesaian politik masalah Kamboja dalam kerangka ICK. Sehubungan dengan ini, baik Menteri Luar Negeri Muangthai maupun Malaysia mengadakan pendekatan kepada Ketua ICK, Menteri Luar Negeri Austria, Pahr. Selama kunjungan Menteri Pahr ke Vietnam, sekalipun tidak sebagai Ketua ICK, penyelesaian konflik itu didiskusikan dengan pemimpin-pemimpin Hanoi. Demikianpun dalam pertemuan ASEAN-EEC di Austria, Menteri-menteri Luar Negeri ASEAN mengemukakan soal-soal yang sama kepada rekan-rekan mereka di negara-negara EEC. Sejumlah negara EEC rupanya memikirkan untuk menarik mundur dukungan mereka bagi Kamboja Demokratik pada sidang berikut Majelis Umum PBB. Jadi usaha-usaha diplomasi tampaknya difokuskan terutama pada negara-negara EEC. Sebelumnya pada pertengahan Juni 1982, dalam Pertemuan Menteri-menteri Luar Negeri ASEAN di Singapura, soal-soal tersebut disampaikan kepada rekan-rekan dialog utama ASEAN: Amerika Serikat, Jepang, Kanada, Australia, Selandia Baru, dan negara-negara EEC. *Kedua*, mendekati Vietnam secara bilateral untuk terus memberikan jaminan kepadanya mengenai minat ASEAN dalam suatu penyelesaian politik konflik yang juga dapat diterima oleh Vietnam sendiri. ASEAN menyambut baik kunjungan Menteri Luar Negeri Vietnam ke negara-negara ASEAN, terutama pertemuan dengan Menteri Luar Negeri Muangthai. Pihak Indonesia secara terus-menerus menegaskan pada Vietnam bahwa Vietnam perlu menunjukkan kepada ASEAN bahwa ia tidak mempunyai ambisi apa pun di Asia Tenggara, terutama di daratan Asia Tenggara. Ini sangat penting bagi Muangthai, lebih-lebih karena pimpinan Vietnam telah menciptakan suatu "credibility gap" di mata pemimpin-pemimpin Muangthai. Penarikan mundur sebagian pasukan Vietnam dari Kamboja dapat banyak mengurangi "credibility gap" ini. ASEAN berulang kali menjelaskan kepada Vietnam mengenai perbedaan strateginya dengan

strategi Cina. ASEAN tidak mendukung kebijaksanaan Cina untuk membuat lemah Vietnam (bleeding out Vietnam). Vietnam juga harus menunjukkan langkah-langkah atau usul-usul yang lebih konkret menuju suatu penyelesaian politik (kompromi) konflik. ASEAN tidak *a priori* menolak usul suatu konferensi regional, tetapi usaha semacam itu harus dikaitkan dengan kerangka ICK.

KESIMPULAN

Beberapa langkah yang memberi harapan rupanya telah diambil oleh pihak Vietnam sebagai tanggapan atas saran-saran ASEAN. Kunjungan Menteri Luar Negeri Vietnam ke negara-negara ASEAN bisa membuka suatu putaran baru pendekatan yang lebih konkret antara ASEAN dan Vietnam. Juga ada tanda-tanda bahwa Vietnam sedang bersiap-siap untuk menarik mundur sebagian pasukannya dari Kamboja dalam waktu dekat ini.

Namun, suatu penyelesaian politik yang memuaskan untuk konflik itu tidak akan mudah dicapai karena sejumlah faktor saling berkaitan. Pada tingkat lokal, konflik-konflik masih berlangsung antara kekuatan-kekuatan di Kamboja sendiri. Pada tingkat regional, tetap dihadapi soal ambisi Vietnam untuk menyatukan Indocina dan implikasinya atas kebijaksanaan Cina terhadap negara-negara tetangganya di sebelah selatan. Amerika Serikat dan Uni Soviet sama-sama terlibat sebagai akibat komitmen langsung atau tidak langsung mereka pada masing-masing pihak yang terlibat dalam konflik.

Sementara penyelesaian konflik rupanya masih jauh, situasi di Asia Tenggara tetap dapat dikendalikan. Tetap ada bahaya bahwa situasi dapat mudah menjadi tak terkendalikan. Jadi, dalam jangka pendek, kepentingan pokok ASEAN adalah mempertahankan situasi sekarang ini sebaik mungkin. Untuk jangka lebih panjang, usaha-usahanya disusun begitu rupa sehingga bisa dilakukan suatu dasar bagi tertib regional yang terkandung dalam gagasan ZOPFAN. Dengan demikian bersamaan dengan itu usaha utama ASEAN adalah menemukan cara untuk menyelesaikan masalahnya dalam struktur ICK, sejalan dengan diteruskannya usaha-usaha diplomasi secara bilateral langsung dengan Vietnam.

ASEAN tidak berkhayal bahwa pendekatannya dengan Vietnam akan menghasilkan suatu kompromi dalam waktu dekat ini. Ambang pintu Vietnam kelihatannya tetap tinggi, sementara situasi di medan laga tampak memuaskan dari sudut pandangan Vietnam.

Akan tetapi, jika Vietnam -- seperti dinyatakan dalam Kongres Partai baru-baru ini -- bermaksud untuk memulai program-program pembangunan

kembali ekonomi secara serius, ia tidak lagi dapat memikul isolasi ekonomi dan politik yang merupakan akibat tindakan-tindakannya sendiri di Kamboja. Kecuali kalau menunjukkan kesediaan yang sungguh-sungguh untuk berkompromi, Vietnam mungkin tidak dapat memperbaiki hubungan ekonominya dengan Barat, Jepang dan ASEAN. Pada waktu yang sama Uni Soviet sendiri baru-baru ini rupanya menunjukkan bahwa mungkin ia tidak mampu terus memberikan bantuan dan dukungan yang diperlukan kepada Vietnam.

Suatu penyelesaian konflik itu perlu memperhatikan kepentingan Vietnam, yaitu bahwa ia tidak akan pernah dapat membiarkan suatu rezim pro-Beijing memerintah Kamboja. Oleh karena itu ASEAN mungkin harus lebih menjauhkan diri dari kebijaksanaan Cina. Adalah jelas bahwa dari sudut pandangan ASEAN Cina masih merupakan ancaman utama bagi hari depan Asia Tenggara. Sekalipun itulah kenyataannya, penyerbuan Vietnam ke Kamboja telah mengganggu perimbangan di daratan Asia Tenggara yang banyak mempengaruhi keamanan Muangthai. Oleh karena itu, dari perspektif Muangthai ancaman Vietnam menjadi lebih mendesak. Kekuatiran Muangthai juga perlu dipertimbangkan secara serius oleh negara-negara ASEAN lainnya maupun Vietnam.

Sehubungan dengan konflik Kamboja, dari perspektif ASEAN, tahun 1982 melihat terulangnya peristiwa-peristiwa tahun 1981, baik dalam forum-forum internasional maupun keadaan di medan laga. Kemajuan akan tergantung pada titik-titik temu baru yang ditawarkan Menteri Luar Negeri Vietnam selama kunjungannya ke negara-negara ASEAN maupun pada kemungkinan penarikan sebagian pasukan Vietnam dari Kamboja dalam masa dekat ini.

''INTERNASIONALISASI'' JEPANG*

Hadi SOESASTRO

PENDAHULUAN

Orang-orang Jepang tampaknya sangat menaruh perhatian terhadap citra mereka di dunia, meskipun mereka mungkin tidak tahu apa kegunaan dari citra Jepang seperti yang diproyeksikan dari luar. Orang-orang Jepang mungkin sangat tidak senang atau bahkan terkejut ketika Jepang dilihat sebagai suatu *Fragile Blossom* (Brzezinski, 1972), tetapi di situ mereka menemukan pula tantangan tambahan untuk berusaha secara lebih giat lagi mengingat masa depan mereka yang agak suram. Pada dasarnya, orang Jepang cenderung melihat diri mereka sendiri dari sudut pandangan bangsa yang tertindas.¹ *Japan as Number One* (Vogel, 1979), di lain pihak, merupakan suatu preposisi yang memikat hati orang Jepang. Edisi Jepangnya menjadi buku yang paling laku dalam waktu singkat dan terjual lebih dari setengah juta buah. Tetapi dengan itu mereka menemukan pula diri mereka dalam keadaan bingung, penuh kecemasan, sebab mereka tahu bahwa dunia, cepat atau lambat, akan menyerang mereka.

Kini tampak bahwa orang-orang Jepang telah menyadari dilema besar yang mereka hadapi, yaitu harga tinggi yang harus mereka bayar untuk keberhasilan mereka. Mereka telah mengakui bahwa tekanan-tekanan dari luar tidak akan mudah reda, terutama tidak dalam keadaan resesi ekonomi dunia yang cenderung berlarut-larut. Tetapi banyak pihak di Jepang berpendapat bahwa mereka tidak bersalah dan hanya menjadi kambing hitam para politisi berpikiran sempit dan penyelamat diri sendiri di negara-negara partner dagang

*Terjemahan makalah berjudul "Japan in a Changing World: Domestic and External Implications," yang disampaikan dalam Konperensi Indonesia-Jerman, disponsori oleh Institute fuer Asienkunde dan CSIS, di Bali, 5-7 Juli 1982. Diterjemahkan oleh Budi S. SATARI, staf CSIS.

¹Lihat Kitazawa Yoko, "Japan Misinterpreted," in *Japan Quarterly*, Vo. XXVIII, No. 2 (April-Juni 1981), hal. 187-195.

Jepang yang utama. Maka mereka heran mengapa Jepang harus menanggung beban atas persoalan dalam negeri negara industri lainnya. Pihak lain melihat bahwa Jepang memang perlu melakukan penyesuaian-penyesuaian atau perubahan-perubahan tertentu untuk memelihara hubungan baik dengan negara-negara lain di dunia. Keamanan Jepang, mereka mengerti, tergantung dari terpeliharanya suatu jaringan hubungan internasional yang baik, terutama dengan Amerika Serikat. Buku Putih MITI (Kementerian Perdagangan Internasional dan Industri) 1981 mengakui kebutuhan ini, dan berpendapat bahwa: Dalam proses pembangunan ekonomi Jepang, sedikit kemajuan telah dicapai dalam penyesuaian dan integrasi industri dan struktur perdagangan dengan negara-negara maju lainnya, dan dengan demikian dalam pembagian tugas horisontal antara industri Jepang dan industri asing.

Meskipun kebutuhan akan perubahan dan penyesuaian telah diakui, orang-orang Jepang tetap merasa cemas akan harga yang harus mereka bayar, terutama dalam melakukan tindakan yang dapat merusak kerukunan sosial Jepang dan terpeliharanya identitas nasional Jepang. Buku Reischauer *The Japanese* (1977) banyak persesuaianya dengan buku Brzezinski *Fragile Blossom* dalam menunjukkan bahwa perpaduan yang harmonis antara yang tradisional dan modern merupakan faktor utama yang membuat kapitalisme di Jepang sangat berhasil. Mereka juga sependapat bahwa pembangunan Jepang telah mencapai batasnya dan menunjukkan beberapa faktor yang mengancam pertumbuhan Jepang. Tetapi, pengamatan Reischauer sampai pada kesimpulan yang menyinggung masalah fundamental dalam masyarakat Jepang. Ia berpendapat bahwa perpaduan yang harmonis antara yang tradisional dan modern bukanlah sesuatu yang stabil, tetapi tidak lebih dari suatu metastabilitas. Uraianya didasarkan pada pemikiran bahwa yang tradisional dan modern itu merupakan faktor-faktor yang bertentangan dan dia menyatakan bahwa hal yang modern akan mengalahkan yang tradisional. Anggapan itu mempunyai implikasi yang luas bagi masyarakat Jepang. Kehancuran dari harmoni ini, menurut Reischauer, disebabkan tidak hanya oleh faktor-faktor intern, tetapi juga faktor-faktor ekstern.

Apa yang dinamakan "masalah Jepang" pada hakikatnya dapat dirumuskan dalam pertanyaan berikut. Dapatkah orang-orang Jepang terus melindungi kerukunan sosial mereka dalam lingkungan global yang berubah dengan cepat ini? Dapatkah mereka menanggapi dengan cukup tekanan-tekanan dari luar atau apakah mereka akan meneruskan taktik *judo Mokusatsu* dan bertindak hanya apabila tak dapat dihindarkan?

KERUKUNAN SOSIAL

Segera setelah Zenko Suzuki menjadi Perdana Menteri Jepang ia mengumumkan filsafat *Wa no Seiji*-nya, atau "politik kerukunan (harmoni)" seba-

gai dasar dari pengelolaan masalah-masalah negara dan bangsa. Inti dari bentuk pengelolaan adalah untuk menjamin bahwa setiap kebijakan pemerintah didasarkan pada konsensus nasional. Filsafat Suzuki tentu saja tidak baru dalam kancah politik Jepang. Mungkin yang lebih menarik adalah keadaan yang menyebabkan ia merasa perlu untuk menyatakan filsafatnya itu secara demikian tegas dan eksplisit.

Alasan pertama untuk berbuat itu tampaknya berhubungan dengan keadaan politik dalam negeri di mana Suzuki terpilih sebagai Perdana Menteri; itu terjadi sebagai akibat dari suatu "kompromi besar" antara berbagai fraksi dalam Partai Demokrat Liberal (LDP) yang agak berantakan dengan meninggalnya Ohira secara mendadak. Politik intern partai berada dalam keadaan sangat tegang ketika itu, dan telah dipertajam oleh tuntutan yang keras untuk suatu pergantian generasi yang lebih cepat.

Alasan kedua berhubungan dengan pilihan-pilihan yang sukar bagi Jepang, baik secara intern maupun ekstern, sebagai jawaban terhadap lingkungan global yang berubah. Suzuki mengakui keprihatinan orang Jepang bahwa berbagai tekanan dari luar dan usaha-usaha ke arah penyesuaian dapat menjurus kepada kehancuran kerukunan sosial Jepang apabila tidak dikelola dengan baik.

Tahun pertama pemerintahan Suzuki melihat suatu kelanjutan perselisihan intern dalam tubuh LDP. Ada saatnya di mana filsafat pengelolaannya seolah-olah telah menjadi tidak berlaku. Fraksi Suzuki sendiri, sebelumnya merupakan fraksi Ohira, yang hanya mempunyai 18% dari seluruh kursi dalam Diet dan Majelis Perwakilan Tinggi, telah digoyahkan akibat pengunduran diri Ito sebagai Menteri Luar Negeri. Perjalanan Suzuki ke Washington dan masalah "aliansi" mengakibatkan suatu kisah yang patut disayangkan dengan implikasi politik yang agak berat secara domestik. Kisah itu dengan jelas menunjukkan tugas sulit yang harus dikuasai oleh Suzuki dalam mencoba untuk memenuhi baik tuntutan ekstern maupun realita intern.

Politik kerukunan Suzuki mendapat kritikan tajam dari beberapa fraksi. Mereka berpendapat bahwa hal itu cenderung menghasilkan suatu pemerintah yang agak lemah, dan menyarankan bahwa yang diperlukan oleh Jepang adalah suatu kepemimpinan yang kuat, seperti di bawah Perdana Menteri Shigeru Toshida.¹ Dikemukakan bahwa hanya di bawah suatu kepemimpinan yang kuatlah Jepang dapat mengatur siasat mencari jalan keluar bagi masalah-masalah yang dihadapinya, baik secara domestik maupun eksternal. Tetapi usul ini adalah bertentangan dengan filsafat *Wa*.

¹Lihat Minoru Shimizu, *The Japan Times*, 4 Juni 1981.

Dengan perubahan kabinet pada akhir tahun 1981, kedudukan Suzuki tampaknya telah menjadi lebih kukuh. Salah satu dari tugas terpenting dari kabinet baru itu adalah untuk memecahkan masalah perdagangan internasional yang tak dapat dilakukan oleh kabinet sebelumnya. Menciptakan konsensus adalah tidak mungkin dalam kabinet sebelumnya: Menteri Keuangan, Watanabe, sangat tegas dalam usulnya bahwa surplus hanya dapat dikurangi oleh pengurangan ekspor; Menteri Perdagangan Internasional dan Industri, Tanaka, menyarankan peningkatan impor, sedangkan Menteri Luar Negeri, Sonoda, merasa bahwa kedua alternatif itu tidak memadai. Cara penanganan masalah perdagangan itu tampaknya hanya menyentuh ujung dari suatu gunung es. Telah dikemukakan di tempat lain bahwa "pokok dari permasalahan bagi Jepang adalah apakah sistem dan struktur politik Jepang sekarang mampu mengatasi hal yang pada dasarnya merupakan masalah politik dalam perdagangan mereka."¹

Jepang, seperti telah diamati, berfungsi di atas suatu struktur sosial yang berbeda dengan negara-negara lain, yaitu yang memberikan "jaminan yang tak diucapkan, bahwa dalam proses modernisasi, tak sebuah piring nasi pun akan pecah, bagaimanapun menderitanya anggota masyarakat yang lain."² Maka, ekonomi "efisien" Jepang tidak hanya membiarkan lapisan-lapisan tak efisien dalam masyarakat untuk hidup berdampingan, seperti misalnya penyalur-penyalur kuno yang membuat suatu sistem distribusi yang rumit dan mahal, atau memberi subsidi pada para petani yang tidak efisien, tidak hanya atas alasan-alasan politik praktis, tetapi melindungi mereka merupakan suatu masalah filsafat, yaitu bahwa setiap lapisan tradisional dalam masyarakat mempunyai hak untuk hidup. Perlindungan mereka dianggap perlu dalam memelihara unsur-unsur dasar identitas nasional Jepang.

Rasa pemeliharaan yang kuat di dalam negeri Jepang telah mengundang reaksi keras dari luar dalam bentuk tekanan-tekanan terhadap Jepang untuk menjalankan berbagai tindakan penyesuaian. Bahkan ada saran agar tekanan-tekanan dari luar harus dijadikan bagian integral bagi perumusan kebijakan internasional Pemerintah Jepang. Bekas Menteri Luar Negeri Sonoda sendiri dikabarkan telah mengemukakan bahwa tekanan-tekanan dari luar negeri kadang-kadang diperlukan oleh pemerintahnya untuk digunakan dalam menghadapi tantangan dari kelompok-kelompok kepentingan khusus. Baru-baru ini, Saburo Okita, bekas Menteri Luar Negeri lain dan arsitek dari apa yang dinamakan gagasan Masyarakat Pasifik, mengemukakan bahwa suatu Forum Pasifik akan berguna bagi Pemerintah Jepang sebab dengan bobotnya yang

¹Lihat "Focus on Japan 1982," *Far Eastern Economic Review*, 11 Juni 1982.

²*Ibid.*

lebih besar itu akan dapat mendesak tekanan-tekanan yang lebih kuat dibandingkan dengan yang dapat dilakukan oleh Amerika Serikat saja.¹

Pandangan semacam itu tampaknya tidak didukung oleh bagian-bagian lain dalam pemerintahan Jepang. Apa yang dinamakan "the Wisemen Club" (Kelompok Kerja Sama Ekonomi Jepang-Amerika Serikat) dalam Laporan Tahun 1981-nya, mengakui bahwa tekanan-tekanan yang kuat kadang-kadang efektif di masa lalu, tetapi menyarankan bahwa dalam mengelola konflik-konflik ekonomi, baik Pemerintah Jepang maupun Amerika Serikat "harus bekerja keras untuk menghindari penggunaan tekanan Amerika Serikat yang hebat dan sangat kelihatan sebagai katalis untuk perubahan kebijakan Jepang." Kini memang terdapat kecemasan, termasuk di Amerika Serikat, bahwa tekanan yang kuat malah dapat bersifat kontra-produktif.

Tidak terdapat petunjuk yang dapat mengemukakan bagaimana orang-orang Jepang dan sistem politiknya akan memberi reaksi terhadap dan bertingkah laku di bawah tekanan yang terus-menerus dari luar: apakah tekanan-tekanan tersebut akan efektif atau malahan kontra-produktif, apakah Jepang akan dipaksa untuk menjadi lebih nasionalistik atau malahan dapat mendorong proses "internasionalisasi" Jepang.

Apabila sejarah Jepang sendiri dapat diambil sebagai panduan, akan terdapat indikasi kuat bahwa Jepang sangat mengutamakan kerukunan internya. Tindakan drastis Shogun Ieyasu Tokugawa pada tahun 1610 untuk memberlakukan "hambatan perdagangan," yang telah membawa Jepang pada pengucilannya, terutama dimaksudkan untuk memelihara perdamaian dan kerukunan intern Jepang. Shogun itu tidak menentang perdagangan asing itu sendiri, tetapi kecemasannya adalah bahwa barang-barang asing akan membawa gagasan asing. Hanya setelah pertengahan abad ke-19 di bawah tekanan Amerika Serikat, Jepang membuka kembali pelabuhan-pelabuhannya bagi pedagang-pedagang asing, yang kemudian ternyata mungkin telah menyebabkan penyesalan di kalangan orang-orang Amerika Serikat sendiri.²

Maka, apabila dunia menunjukkan kesabaran yang lebih besar terhadap Jepang dan dengan serius mempertimbangkan peringatan Machiavelli bahwa tidak ada yang lebih sulit untuk dilaksanakan atau lebih diragukan untuk berhasil atau lebih berbahaya untuk diatasi daripada untuk memulai suatu tata baru. Khususnya demikian, apabila Jepang ditekan untuk memulai tata yang baru.

¹Dinyatakan dalam diskusi selama Konferensi Kerja Sama Pasifik di Bangkok, 3-5 Juni 1982.

²Lihat "Focus on Japan 1982."

Pengamatan yang dipusatkan pada kemampuan Jepang di masa lalu untuk menyesuaikan diri mereka pada realita-realita baru memang menunjukkan bahwa kemungkinan sukses yang tinggi dapat diberikan pada usaha Jepang. Karenanya, orang-orang Jepang harus didorong untuk mau berbuat. Tetapi kurang jelas apakah penyesuaian yang dilakukan oleh orang-orang Jepang sejauh ini melibatkan perubahan fundamental atau hanya bersifat pajangan. Suatu tata yang baru bagi Jepang, yang menunjukkan suatu proses "internasionalisasi", harus melibatkan perubahan-perubahan fundamental.

Di lain pihak, terdapat kecemasan bahwa justru karena orang-orang Jepang itu begitu pandainya menyesuaikan diri, inisiatif yang mereka ambil dapat membawa akibat yang membahayakan. Pengamatan menunjukkan bahwa pengambilan keputusan di Jepang, berdasarkan prinsip-prinsip multi-konsensus, adalah suatu proses yang lambat. Tetapi, sekali tercapai suatu konsensus ala Jepang, hal itu dapat menimbulkan efek-efek kejutan bahkan bagi orang-orang Jepang sendiri.

Jalan apa pun yang dipilih oleh orang-orang Jepang, implikasinya secara global kiranya akan besar.

TEKANAN-TEKANAN EKSTERNAL

Tekanan-tekanan terhadap Jepang berbeda-beda tidak hanya dalam tingkatnya tetapi juga dalam sifat perubahan yang harus dilakukan oleh Jepang.

Sumber persoalan yang paling kelihatan adalah di bidang perdagangan. Bagaimanapun tidak masuk di akalnya tuntutan untuk perdagangan bilateral yang berimbang, angka-angka perdagangan dengan Jepang telah sangat menjengkelkan bagi banyak partner dagangnya. Pada tahun 1981, misalnya, surplus perdagangan Jepang dengan Amerika Serikat berjumlah sampai AS\$ 15 miliar, dengan MEE kira-kira AS\$ 10 miliar dan dengan negara-negara industri baru (NICs) di Asia Timur kira-kira AS\$ 7 miliar. Maka, liberalisasi perdagangan adalah nama dari permainan itu. Kalau tidak, Jepang harus menghadapi tindak-balas proteksionis yang lebih besar. Sumber permasalahan, seperti banyak yang cenderung melihatnya, terletak pada pola perdagangan Jepang yang berbeda dari dunia industri lainnya. Apabila Jepang dapat ditekan untuk membuka pasar mereka, demikian dipikirkan, orang-orang Jepang pasti akan berkonsumsi seperti orang lainnya dan dengan begitu, pola perdagangan mereka akan menjadi "normal".

Dalam keadaannya sekarang, anggapan mengenai "abnormalitas" pola perdagangan Jepang dilihat dalam saham yang cukup kecil di bidang impor

barang-barang manufaktur, kira-kira 23% dari total impor tahun 1981, dibanding dengan 55% dan 58% untuk Amerika Serikat dan Jerman Barat. Pertengahan 1981 Menteri Perdagangan Internasional dan Industri Jepang, Tanaka, berjanji bahwa Jepang akan berusaha secara maksimum untuk meningkatkan tingkat impor barang-barang manufaktur. Jepang juga telah menanggapi tuntutan-tuntutan luar negeri untuk menghapuskan hambatan tarif untuk 99 macam barang dengan mengakui bahwa perbaikan memang diperlukan untuk 67 macam barang. Tetapi tindakan yang mereka ambil tetap dianggap tidak cukup. Di bidang hambatan non-tarif, 27 kuota yang tertinggal mungkin tidak pernah akan dicabut, sebab menyinggung lapisan yang paling "sensitif" dalam masyarakat Jepang, termasuk 22 untuk melindungi para petani dan nelayan, dan 4 untuk melindungi *Burakumin* yang terkenal.

Tindakan di bidang perdagangan saja memang tidak akan pernah memecahkan apa yang dinamakan masalah Jepang. Pendapat Sonoda dan Okita, bahwa tekanan-tekanan dari luar diperlukan, tampaknya merupakan jalan keluar yang mudah dengan menggeser tanggung jawab Pemerintah Jepang untuk melakukan tindakan drastis (dan tidak populer) ke sumber-sumber non-Jepang. Tetapi, mungkin mereka telah merasa bahwa tanpa tekanan dari luar perubahan yang diperlukan tidak akan dapat dilaksanakan.

Bagaimanapun juga, sektor perdagangan hanyalah pencerminan dari berfungsinya suatu ekonomi. Sumber dari "masalah Jepang" juga telah ditemukan pada kenyataan bahwa saham Jepang dalam produk dunia terlalu besar. Orang-orang Jepang, demikian dinyatakan lebih lanjut, harus ditekan untuk mengurangi produksi dan menambah konsumsi. Apakah ini berarti bahwa orang-orang Jepang harus mengubah tingkah laku ekonomi mereka karena mereka terlalu produktif dan efisien? Saran-saran telah dibuat bahwa Jepang dapat berbuat jauh dengan mengubah sistem insentifnya yang telah berhasil dalam mencari nilai tambah yang lebih tinggi melalui dorongan bagi industri-nya untuk terus-menerus mencapai keunggulan teknologis secepat mungkin. Usaha yang terus-menerus untuk meningkatkan nilai tambah telah memaksa peningkatan penanaman keuntungan kembali, yang berarti mengurangi konsumsi. Tetapi sebenarnya produktivitas Jepang tidak hanya diterangkan oleh kecenderungan investasi yang tinggi; struktur tenaga kerja, pola pengelolaan buruh dan sebagainya, juga merupakan faktor-faktor penentu yang penting. Sebaliknya, kecenderungan menabung yang tinggi pada orang-orang Jepang juga mempunyai dasar sosiologis yang mendalam.

Tekanan-tekanan sebelumnya untuk meningkatkan konsumsi masyarakat melalui anggaran pemerintah terbukti kurang berhasil, karena sifat sistem fiskal Jepang yang juga "berbeda". Sejak Suzuki mengadakan "paket pembaharuan administratif"-nya sebagai sarana politiknya guna memperkuat kedudukannya, kendala-kendala yang dikenakan pada sistem fiskal menjadi

lebih keras. Karena struktur fiskal tersebut, sebelumnya Fukuda gagal untuk memungkinkan ekonomi Jepang berfungsi sebagai bahan bakar bagi apa yang dinamakan strategi lokomotif OECD,¹ dan karena alasan yang sama Suzuki mungkin juga akan gagal untuk meningkatkan anggaran pertahanan Jepang sedemikian rupa untuk memungkinkan Pasukan Bela Diri (PBD) Jepang mempertahankan jalur-jalur pelayaran Jepang sampai sejauh 1.000 mil dari daratan Jepang.

Suatu perubahan dalam sistem fiskal Jepang, sebagai cara untuk meredakan tekanan-tekanan dari luar, tentu saja akan memerlukan suatu perubahan fundamental dalam pengelolaan ekonomi Jepang dan bahkan lebih dari itu, akan melibatkan suatu perubahan dalam prinsip-prinsip pengelolaan sosial: peranan negara, perusahaan-perusahaan, dan sebagainya dalam kehidupan masyarakat.

Tetapi, suatu peningkatan peranan PBD tidak hanya tergantung dari situasi anggaran Jepang, sebab sejauh ini, baik konsensus politis-maupun birokratis belum tercapai mengenai persoalan ini.

Di pihak yang paling ekstrem, masalah Jepang telah dianggap bersumber dari sifat orang-orang Jepang yang sangat mementingkan diri sendiri, sebab mereka belum tersentuh oleh kemurahan hati Kristen.² Bawa Jepang hanya membelanjakan 1% dari GNP-nya untuk pertahanan dilihat sebagai pencerminan sifat mementingkan dirinya sendiri tersebut. Pendapat ini tentu saja dapat dibantah.

Sangat disayangkan bagi usaha-usaha Jepang dalam melakukan penyesuaian bahwa sebagian tekanan-tekanan dari luar telah didasari oleh alasan-alasan yang tidak konsisten. Beberapa dasawarsa yang lalu orang-orang Jepang diberitahu bahwa mereka tidak boleh mempersenjatai diri mereka kembali. Orang-orang asing bahkan mendikte mereka bagaimana mereka harus menyusun konstitusi mereka. Di bidang ekonomi, Jepang menghadapi inkonsistensi yang sama. Sebelum ditinggalkannya sistem Bretton Woods, ketika Amerika Serikat berada dalam surplus neraca pembayaran, ia menuntut agar negara-negara defisit menanggung beban penyesuaian. Ketika Amerika Serikat berada dalam keadaan defisit, ia menuntut negara-negara surplus untuk menanggung beban. Di samping itu, daya penggerak ekonomi dengan cara mengembangkan kebijakan fiskal atau moneter tak menentu akibatnya terhadap neraca pembayaran di bawah nilai tukar yang fleksibel.

¹Ada alasan-alasan lain mengapa tekanan terhadap Jepang untuk berfungsi sebagai lokomotif tidak akan efektif, dan bahkan ternyata kontra-produktif. Untuk suatu pengkajian yang baik tentang soal ini, lihat Leon Hollerman, "Locomotive Strategy and United States Protectionism: A Japanese View," in *Pacific Affairs*, Vol. 52, No. 2 (Summer 1979), hal. 193-209.

²Lihat: "Focus on Japan 1982."

Alasan-alasan ini bersifat teknis dan dengan demikian dapat diperdebatkan. Namun tidak kurang dari Menteri Perdagangan Amerika Serikat, Malcolm Baldridge, yang mengemukakan bahwa Jepang harus ditekan untuk mengubah kebudayaannya. Orang-orang Jepang, secara logis, tentu diam saja menanggapi usul ini.

CATATAN PENUTUP: INTERNASIONALISASI JEPANG?

Perlu dicatat bahwa orang-orang Jepang sendiri telah menciptakan istilah: "internasionalisasi Jepang." Istilah ini, seperti sebelumnya diketahui, dipakai untuk semua bidang di mana dirasakan perlu untuk diadakan perbaikan.¹ Orang-orang Jepang sendiri telah menggunakan slogan-slogan seperti internasionalisasi Yen atau internasionalisasi pasar modal Jepang untuk beberapa waktu. Keberhasilan mereka di bidang itu belum dapat dirasakan.

Sebuah buku oleh pengarang Jepang berjudul *Japanese Man and International Man*, mengemukakan bahwa "internasionalisasi" adalah suatu cara untuk menghasilkan "orang-orang internasional" yang tidak memerlukan orang-orang kosmopolitan atau federalis dunia, tetapi "perunding", yaitu orang-orang yang, tanpa mengurangi rasa ke-Jepang-an mereka, dapat "tumbuh setinggi enam kaki," dan dapat mewakili kepentingan negaranya dengan keyakinan penuh dan kepercayaan pada diri sendiri dalam konteks internasional.²

Bagaimana orang-orang Jepang mencoba untuk menjalankan proses internasionalisasi ini mungkin tidak jelas bagi mereka sendiri. Terdapat petunjuk, meskipun tidak lengkap, bahwa langkah-langkah dan kebijakan-kebijakan tertentu telah diambil berdasarkan pemikiran mengenai proses ini. Anjuran untuk suatu perang politik yang lebih besar bagi Jepang adalah salah satu langkah. Apa yang dinamakan "kebijakan keamanan komprehensif" Jepang juga mengandung beberapa unsur itu. Peran dan tanggung jawab politik yang lebih besar ini kiranya akan lebih mudah terwujud dalam bidang ekonomi -- seperti peningkatan bantuan ekonomi dan sebagainya yang dapat dijalankan dengan agak mudah oleh Jepang. Tetapi, masih belum jelas apakah langkah-langkah ini sudah cukup. Tetapi, pasti akan sangat sulit bagi Jepang untuk menanggapi dengan cukup semua tekanan-tekanan dari luar, karena tekanan-tekanan dari luar telah semakin kuat sekarang dan juga karena keadaan ekonomi yang buruk secara global. Tetapi yang paling sulit adalah karena daya saing banyak produk-produk Jepang memang tinggi.

¹Lihat Ronald Dore, "The Internationalization of Japan," in *Pacific Affairs*, Vol. 52, No. 4 (Winter 1979-1980), hal. 595-611.

²Shibata Toshiharu, *Nihonjin to kokusaijin* (Tokyo: Diamondsha, 1979), cited in Dore, *ibid.*

PERSERIKATAN BANGSA-BANGSA DAN PENYELESAIAN SENGKETA KE- PULAUAN MALVINAS

Nasri GUSTAMAN*

PENDAHULUAN

Sengketa Kepulauan Malvinas antara Inggeris dan Argentina tiba-tiba saja menarik perhatian khusus dunia ketika Argentina melakukan penyerbuan bersenjata dan berhasil menduduki kepulauan tersebut pada tanggal 2 April 1982. Sejak itu telah diusahakan penyelesaian dengan bermacam-macam cara oleh berbagai pihak. Usaha penyelesaian sengketa itu antara lain melibatkan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), di mana baik Inggeris maupun Argentina merupakan negara-negara anggota.

PBB adalah perwujudan global kerja sama antar negara untuk mengejar tujuan bersama yang tidak mungkin tercapai apabila dikerjakan secara sendiri-sendiri. Tujuan dasar PBB adalah memelihara keamanan dan perdamaian internasional.¹ Berhubungan dengan tujuan itu, tulisan ini dibuat untuk membahas keterlibatan PBB dalam penyelesaian sengketa Kepulauan Malvinas.

Segala tindakan yang dilakukan oleh PBB tidak boleh menyimpang dari ketentuan-ketentuan hukum yang tertuang dalam Piagam PBB. Oleh karena itu pembahasan akan ditekankan pada bagaimana pasal-pasal piagam itu sebagai bagian dari Hukum Internasional menampung segi-segi penyelesaian sengketa yang ada dan sama sekali tidak bermaksud menunjukkan pihak-pihak yang salah atau benar.

Pada bagian terakhir diberikan beberapa kesimpulan sampai seberapa jauh keterlibatan PBB melalui alat-alat perlengkapan dan dengan Piagamnya

*Dari Fakultas Hukum Jurusan Hukum Internasional Universitas Diponegoro.

¹Pasal 1 ayat 1 Piagam PBB. Dikatakan sebagai tujuan dasar karena tujuan memelihara keamanan dan perdamaian internasional pada pokoknya merupakan tumpuan keempat tujuan yang disebut oleh keseluruhan ayat pasal yang sama.

bisa mengatasi sengketa Kepulauan Malvinas, sehingga keamanan dan perdamaian internasional dapat dipulihkan kembali.

RESOLUSI 502 DEWAN KEAMANAN

Tidak lama setelah pendudukan Kepulauan Malvinas oleh Argentina terjadi, sesuai dengan ketentuan pasal 35 ayat 1 Piagam:

“Any Member of the United Nations may bring any dispute ... to the attention of the Security Council ...,”

Inggeris minta kepada Dewan Keamanan PBB untuk segera bertindak. Dewan Keamanan kemudian pada tanggal 23 April 1982 bersidang dan sebagai hasil sidang dicetuskanlah Resolusi 502 yang isinya:¹

1. Menuntut penghentian segera permusuhan antara kedua pihak;
2. Menuntut penarikan segera semua pasukan Argentina dari Kepulauan Malvinas;
3. Mengimbau Pemerintah Argentina dan Inggeris agar mengusahakan penyelesaian diplomatik atas perbedaan-perbedaan mereka dan menghormati sepenuhnya tujuan dan prinsip Piagam PBB.

Isi Resolusi sub 2 di atas ternyata tidak segera dilaksanakan oleh Argentina.² Terlihat dengan mudah bahwa ketentuan pasal 25 Piagam:

“The Members of the United Nations agree to accept and carry out the decisions of the Security Council in accordance with the present Charter,”

tidak dipatuhi oleh Argentina. Akan tetapi hal itu tidak harus berarti bahwa Argentina telah melanggar ketentuan pasal 25 Piagam tanpa syarat.

Dengan menunjuk kepada pasal 25 Piagam, Hammarskjold (Dag) mengatakan di dalam bagian pendahuluan laporan tahunan Sekretaris Jenderal PBB 1961 bahwa karena setiap anggota PBB telah menyetujui untuk menerima dan melaksanakan keputusan-keputusan Dewan Keamanan sesuai dengan Piagam, maka persetujuan itu membuat keputusan-keputusan Dewan Keamanan menjadi bersifat perintah, kecuali tentunya apabila keputusan-keputusan semacam itu mengambil bentuk rekomendasi-rekomendasi di dalam lingkup ketentuan-ketentuan Bab VI atau pasal-pasal Piagam tertentu yang lain.³ Uraian ini menunjukkan adanya perbedaan antara keputusan-keputusan

¹Harian *Kompas*, 28 April 1982, Tajuk Rencana.

²Sangat sulit kiranya mempersoalkan isi Resolusi sub 1 dan sub 3 karena keduanya mengandung seruan yang ditujukan kepada kedua belah pihak yang bersengketa. Pertimbangan pembenaran (justification) hukumnya harus dikaitkan dengan siapa yang terlebih dahulu tidak mematuhi seruan tersebut.

³William W. Bishop Jr., *International Law - Cases and Materials*, 3rd Printing, Little, Brown and Co. Boston & Toronto, 1971, hal. 229.

Dewan Keamanan yang bersifat perintah (mandatory) dan yang bersifat anjuran (recommendatory). Keputusan Dewan Keamanan yang bersifat perintah secara implisit mengandung suatu keharusan adanya sanksi terhadap pihak yang mengabaikan keputusan itu. Sebaliknya keputusan Dewan Keamanan yang bersifat anjuran tidak mengandung sanksi terhadap pihak yang tidak mematuhi dan oleh karenanya atas dasar hukum keputusan itu tidak mengikat.

Untuk mengetahui apakah Resolusi 502, terhadap resolusi mana Uni Soviet memberikan suara abstain,¹ merupakan suatu keputusan yang bersifat perintah atau anjuran, pendekatan kembali terhadap ketentuan-ketentuan Piagam harus dilakukan. Meneliti fungsi Dewan Keamanan yang berhubungan dengan sengketa antar negara yang menyangkut segi keamanan dan perdamaihan internasional, pada pokoknya terdapat dua cara penyelesaian sengketa demikian itu,² yakni:

1. Penyelesaian secara damai (pacific settlement) oleh ketentuan Bab VI dan pasal 52 ayat 3 Piagam;
2. Penyelesaian melalui tindakan-tindakan paksaan (settlement by enforcement measures) oleh ketentuan Bab VII³ dan pasal 53 ayat 1 Piagam.

Melihat isinya, dapat kiranya dipahami bahwa Resolusi 502 itu tidak bisa tidak terikat pada pembicaraan tentang penyelesaian sengketa secara damai yang dilandasi oleh ketentuan Bab VI Piagam dan oleh karena itu sesuai dengan uraian Hammarskjold tersebut maka Resolusi 502 adalah keputusan Dewan Keamanan yang bersifat anjuran (recommendatory). Isi Resolusi 502 tidak memberi petunjuk-petunjuk adanya penerapan ketentuan-ketentuan Bab VII Piagam mengenai paksaan memberlakukan sanksi-sanksi yang secara eksplisit tercantum pada pasal-pasal 41 dan 42 Piagam. Isi Resolusi 502 itu juga bukan merupakan pelaksanaan ketentuan pasal 52 ayat 3 dan pasal 53 ayat 1 Piagam yang menyangkut fungsi Pengaturan Regional (Regional Arrangement).

¹Dalam praktek, Dewan Keamanan telah memperlakukan resolusi-resolusinya sebagai diputus secara sah, sekalipun terdapat suara abstain dari satu atau lebih anggota tetapnya, dengan catatan terdapat sedikitnya 9 suara setuju dan tidak terdapat veto oleh anggota tetapnya. L. Oppenheim, *International Law - A Treatise*, Vol. I - Peace, 8th Edition by M. Lauterpacht, Longmans, Green and Co. London/New York/Toronto, 1955, hal. 432 (Catatan kaki 2).

²Lihat *Everyman's United Nations*, Introduction by Trygve Lie, Funk & Wagnalls Company in association with United Nations World, New York, hal. 10-14.

³Ketentuan pasal 106 Piagam yang juga merupakan bagian dari usaha penyelesaian sengketa melalui tindakan paksaan, tidak dicantumkan karena pasal ini baru akan berlaku kalau ketentuan Bab VII tidak terpenuhi (yaitu dalam hal tidak dihasilkan suatu persetujuan yang dimaksudkan oleh ketentuan pasal 43 Piagam).

Adalah suatu analisa yang terlalu sederhana untuk menetapkan sebuah keputusan Dewan Keamanan dalam usaha menyelesaikan sengketa antar negara yang menyangkut segi keamanan dan perdamaian internasional sebagai bersifat anjuran hanya karena ukuran bahwa isi keputusan itu merupakan pelaksanaan ketentuan-ketentuan yang terdapat pada Bab VI Piagam. Pihak yang berpendapat antara lain mengatakan bahwa semua resolusi yang diputus oleh Dewan Keamanan untuk menjaga keamanan dan perdamaian internasional mempunyai kekuatan hukum yang mengikat. Pendapat ini kuat karena menunjuk kepada ketentuan pasal 24 ayat 1 Piagam:

“ In order to ensure prompt and effective action by the United Nations, its Members confer on the Security Council primary responsibility for the maintenance of international peace and security, and agree that in carrying out its duties under this responsibility the Security Council acts on their behalf.”

Menurut ketentuan di atas, semua anggota PBB menyerahkan kepada Dewan Keamanan tanggung jawab utama untuk tugas menjaga keamanan dan perdamaian internasional dan menyetujui bahwa dalam melaksanakan tugasnya mengenai tanggung jawab itu Dewan Keamanan bertindak atas nama mereka, sehingga sesuai dengan ketentuan pasal 25 Piagam semua anggota PBB menyetujui untuk menerima dan melaksanakan keputusan-keputusan Dewan Keamanan menurut Piagam.

Terhadap pasal-pasal di atas perlu diketengahkan adanya sementara pihak lain, yang diterangkan oleh Hans Kelsen di dalam bukunya *The Law of the United Nations* (1966) memisahkan pengertian primary responsibility dari exclusive responsibility sehingga timbul pengertian residual responsibility.¹ Pemisahan pengertian-pengertian itu berarti tanggung jawab yang diserahkan kepada Dewan Keamanan adalah tanggung jawab utama (primary responsibility) dan bukan tanggung jawab sepenuhnya (exclusive responsibility), sehingga masih terdapat tanggung jawab yang tersisa (residual responsibility) yang dalam konteks pembahasan ini dibebankan kepada masing-masing negara itu sendiri.

Bagaimanapun juga ketakutan pada suatu keputusan Dewan Keamanan, sifat apa pun yang dimiliki oleh keputusan itu, tidak akan timbul dengan menolak sifat keputusan tersebut. Suatu keputusan Dewan Keamanan tidak mungkin dilaksanakan kalau tiada penundukan diri oleh negara, pada siapa keputusan itu dikenakan. Rasa tanggung jawab negara-negara itu sendiri sebagai anggota masyarakat dunia yang lebih mempengaruhi untuk mentaati atau mengabaikan keputusan-keputusan Dewan Keamanan PBB.

¹Roeslan Abdulgani, Dr. H., *25 Tahun Indonesia - PBB*, Gunung Agung, Jakarta, 1972, hal. 47.

Suatu hal yang perlu dicatat mengenai ketentuan-ketentuan Bab VI dan Bab VII Piagam adalah:

- a. Dalam penerapan ketentuan-ketentuan Bab VI Piagam oleh Dewan Keamanan untuk menyelesaikan suatu sengketa antar negara yang menyangkut segi keamanan dan perdamaian internasional, keputusan Dewan Keamanan bersifat anjuran (recommendatory). Perkataan yang dipakai pada ketentuan pasal-pasal Bab VI Piagam adalah perkataan menganjurkan atau to recommend, kecuali ada sekali perkataan memutuskan atau to decide pada pasal 37 ayat 2 Piagam. Yang sekali itu pun menunjuk kembali kepada pasal 36 Piagam yang memakai perkataan menganjurkan;
- b. Dalam penerapan ketentuan-ketentuan Bab VII Piagam oleh Dewan Keamanan untuk menyelesaikan suatu sengketa antar negara yang menyangkut segi keamanan dan perdamaian internasional, keputusan Dewan Keamanan bersifat perintah.¹ Keputusan yang bersifat perintah ini lebih mempunyai kekuatan mengikat lagi dengan adanya ketentuan pasal 49 Piagam:

“The Members of the United Nations shall join in affording mutual assistance in carrying out the measures decided upon by the Security Council.”

VETO INGGERIS TERHADAP RANCANGAN RESOLUSI 505 DEWAN KEAMANAN

Marinir Inggeris berhasil merebut kembali Kepulauan Georgia Selatan pada tanggal 25 April 1982 dan kemudian berhasil pula mendarat di Port San Carlos pada tanggal 22 Mei 1982. Resolusi 502 yang tidak dilaksanakan sesuai dengan isinya itu telah berusia dua bulan ketika pada sidang Dewan Keamanan sekitar akhir minggu pertama Juni 1982 Inggeris memveto sebuah rancangan Resolusi 505 yang menyerukan diberlakukannya suatu gencatan senjata kepada pihak-pihak yang bermusuhan.²

Sesuai dengan ketentuan pasal 23 ayat 1 Piagam, Inggeris adalah anggota tetap Dewan Keamanan. Hak veto yang dimiliki oleh setiap anggota tetap Dewan Keamanan diakui oleh ketentuan pasal 27 ayat 3 Piagam:

¹Sebagai contoh, lihat Security Council Voting Sanction Against Southern Rhodesia, December 16, 1966. William W. Bishop Jr., *op. cit.*, hal. 281-283.

²Amerika Serikat terhadap resolusi ini membantalkan veto yang telah dijatuhkan beberapa menit sebelumnya dan mengantikannya dengan suara abstain.

“Decisions of the Security Council on all other matters shall be made by an affirmative vote of nine members including the concurring votes of the permanent members; provided that, in decisions under Chapter VI, and under paragraph 3 of Article 52, a party to a dispute shall abstain from voting.”

Dengan berlaku sahnya veto Inggeris ini, isi rancangan Resolusi 505 itu menyangkut masalah yang non-prosedural dan tidak bisa tidak terkait pada pembicaraan mengenai hal-hal yang diatur oleh ketentuan Bab VII Piagam. Seperti diketahui dari ketentuan pasal 27 ayat 3 Piagam di atas, veto tidak dapat dipakai apabila negara pemilik veto merupakan pihak yang bersengketa mengenai masalah-masalah yang berhubungan dengan ketentuan Bab VI dan pasal 52 ayat 3 Piagam.

Tidak setiap anggota PBB mendapat kedudukan hukum yang sederajat di dalam Dewan Keamanan. Sehubungan dengan penyelesaian sengketa kepulauan Malvinas oleh Dewan Keamanan, tampak suatu ketidakseimbangan posisi antara pihak-pihak yang bersengketa: Inggeris yang memiliki hak veto dan Argentina yang bukan anggota Dewan Keamanan.¹ Argentina tidak terwakili secara langsung di dalam keanggotaan Dewan Keamanan sehingga tidak dapat menyuarakan kepentingannya di muka persidangan yang membahas langkah-langkah penyelesaian sengketanya. Menurut ketentuan pasal 32 Piagam, Argentina hanya berhak ikut serta tetapi tanpa suara di dalam pembahasan oleh Dewan Keamanan. Sebaliknya di muka persidangan yang sama Inggeris sebagai salah satu dari lima negara besar pemilik hak veto dapat memveto keputusan Dewan Keamanan mana pun yang dipertimbangkan akan merugikannya. Akibat adanya hak veto itu Dewan Keamanan menjadi tidak mungkin mengeluarkan keputusan yang bertentangan dengan kepentingan Inggeris.

Ketentuan mengenai veto dapat menjadi sumber kemacetan dan bahkan kegagalan Dewan Keamanan dalam melaksanakan tugasnya menjaga keamanan dan perdamaian internasional. Hak veto semula diberikan kepada kelima anggota tetap Dewan Keamanan dengan suatu asumsi yang tidak merupakan jaminan bahwa kesatuan pandang dan tindakan kelima anggota tetap Dewan Keamanan (lima negara besar dengan kekuatan tangguh) itu adalah suatu kondisi yang tidak mungkin ditinggalkan agar PBB dapat berfungsi secara benar.² Oleh para anggota tetap Dewan Keamanan itu juga fungsi penting PBB dapat mengalami kemacetan. Tidak ada anggota tetap Dewan Ke-

¹Negara-negara anggota Dewan Keamanan pada waktu itu adalah Cina, Perancis, Uni Soviet, Inggeris, Amerika Serikat, Guyana, Irlandia, Jepang, Panama, Polandia, Spanyol, Togo, Uganda, Yordania dan Zaire.

²L. Oppenheim, *International Law - A Treatise*, Vol. I - Peace, 8th Edition by H. Lauterpacht, Longmans, Green and Co. London/New York/Toronto, 1955, hal. 433.

amanan yang dapat diharapkan untuk tunduk kepada keputusan-keputusan Dewan Keamanan yang tidak disetujuinya karena akan menggunakan hak vetonya terhadap rancangan keputusan seperti itu, meskipun penggunaan hak voto tadi justru dapat berakibat terancamnya keamanan dan perdamaian internasional.

Sesungguhnya sistem yang dianut oleh Piagam PBB untuk menjaga keamanan dan perdamaian internasional tidak menutup kemungkinan dapat menampung keadaan dalam hal misalnya ada anggota tetap Dewan Keamanan yang mengandalkan penggunaan hak veto dengan cara-cara yang tidak benar untuk menolak rancangan keputusan Dewan Keamanan yang melawan kepentingan nasionalnya. Pada tanggal 3 Nopember 1950 Majelis Umum PBB mengesahkan sebuah Resolusi 337 (V) yang menetapkan bahwa apabila Dewan Keamanan gagal menjalankan tanggung jawab utamanya untuk menjaga keamanan dan perdamaian internasional dalam setiap peristiwa di mana terjadi ancaman, pelanggaran terhadap perdamaian atau tindakan agresi, sebagai akibat tidak tercapainya suatu persetujuan secara bulat (unanimity) dari para anggota tetap, maka Majelis Umum akan segera mempertimbangkan permasalahannya dengan maksud membuat rekomendasi-rekomendasi kepada para anggotanya untuk suatu tindakan bersama (collective measure) ...¹

Resolusi Majelis Umum yang dikenal dengan sebutan *Uniting for Peace Resolution* itu merupakan pengambilalihan tugas menjaga keamanan dan perdamaian internasional dari Dewan Keamanan oleh Majelis Umum, sebagai pemenuhan tanggung jawab yang tersisa (residual responsibility) yang dibebankan kepada masing-masing negara yang semuanya duduk di dalam keanggotaan Majelis Umum.

Prosedur untuk mengalihkan suatu permasalahan yang menyangkut segi keamanan dan perdamaian internasional dari Dewan Keamanan kepada Majelis Umum pernah terjadi dan dibenarkan atas dasar argumentasi hukum bahwa Majelis Umum berurusan dengan satu aspek yang berbeda dari aspek yang sedang menjadi urusan Dewan Keamanan mengenai persoalan yang sama. Pemberian ini dikatakan sebagai pembelokan yang dilakukan dengan cara konstitusional terhadap ketentuan pasal 12 ayat 1 Piagam.² Bunyi ketentuan pasal 12 ayat 1 Piagam:

"While the Security Council is exercising in respect of any dispute or situation the functions assigned to it in the present Charter, the General Assembly shall not make any recommendation with regard to that dispute or situation unless the Security Council so requests."

¹Collective Security, Edited by Marina S. and Lawrence S. Finkelstein, Chandler Publishing Co., San Francisco, 1966, hal. 151.

²Hans J. Morgenthau, *Politics among Nations - The Struggle for Peace and Power*, 3rd Edition, Alfred A. Knopf Publisher, New York, 1960, hal. 486.

Dewan Keamanan telah gagal memperoleh suatu persetujuan secara bulat dari para anggota tetapnya untuk mencetuskan sebuah resolusi gencatan senjata untuk Inggeris dan Argentina. Atas dasar pertimbangan-pertimbangan yang melatarbelakangi timbulnya Uniting for Peace Resolution di atas, Majelis Umum seharusnya dapat berperan menangani sengketa kepulauan Malvinas itu.

Lepas dari kekuatiran apakah Uniting for Peace Resolution itu telah melanggar isi yang dikehendaki oleh ketentuan pasal 12 ayat 1 Piagam, yaitu membatasi kegiatan-kegiatan Majelis Umum pada permasalahan sengketa yang tidak sedang diurus oleh Dewan Keamanan dalam kerangka fungsi yang oleh Piagam dibebankan kepadanya (kecuali apabila diminta oleh Dewan Keamanan), yang jelas dan penting adalah bahwa terdapat perbedaan antara sistem pengambilan keputusan di dalam Majelis Umum yang diatur pada pasal 18 ayat 2 Piagam:

“Decisions of the General Assembly on important questions shall be made by a two-thirds majority of the members present and voting. These questions shall include: recommendations with respect to the maintenance of international peace and security, ...”

dan sistem pengambilan keputusan di dalam Dewan Keamanan (pasal 27 ayat 3) apabila permasalahan sengketa Kepulauan Malvinas harus dialihkan kepada Majelis Umum. Perbedaan-perbedaan itu adalah:

1. Inggeris dan Argentina sama-sama terwakili di dalam keanggotaan Majelis Umum, sehingga masing-masing dapat bersuara dalam pengambilan keputusan;
2. Hak veto Inggeris tidak berlaku pada pengambilan keputusan oleh Majelis Umum. Inggeris dan Argentina masing-masing punya kedudukan hukum yang sederajat di dalam Majelis Umum;
3. Ditinjau dari jumlah suara yang ikut menentukan dalam pengambilan keputusan oleh Majelis Umum (keputusan diambil dari mayoritas 2/3 jumlah anggota yang hadir dan memberikan suaranya), maka keputusan Majelis Umum dalam batas-batas tertentu lebih mempunyai kekuatan hukum karena didukung oleh jumlah suara yang jauh lebih besar dari maksimum 15 suara anggota Dewan Keamanan.

Meskipun wewenang Majelis Umum hanya sampai pada keputusan yang bersifat anjuran (recommendatory), namun karena mayoritas anggota Majelis Umum (yang juga berarti anggota PBB) memberikan suaranya, mereka akan cenderung untuk bertindak atas dasar rekomendasi itu seolah-olah merupakan keputusan yang mengikat secara hukum.

Oleh karena itu tidak disangsikan lagi bahwa peranan Majelis Umum dalam penyelesaian sengketa Kepulauan Malvinas seharusnya lebih memenuhi prinsip-prinsip yang terkandung di dalam Piagam PBB.

“FACE SAVING FORMULA” OLEH SEKRETARIS JENDERAL

Krisis kepulauan Malvinas telah menjadi konflik bersenjata dan penggunaan kekerasan oleh kedua belah pihak telah menimbulkan kerugian-kerugian yang cukup besar ketika Sekretaris Jenderal PBB baru memulai usahanya yang nyata untuk mencapai penyelesaian sengketa dengan menawarkan diri menjadi penengah pada minggu pertama Mei 1982. Usaha yang pertama ini gagal dan menjelang akhir Mei 1982 Dewan Keamanan kembali memberi wewenang kepada Sekretaris Jenderal untuk mengusahakan perdamaian yang semula gagal itu. Usaha yang kedua ini pun tidak berhasil.

Ketentuan pasal 98 dan 99 Piagam berturut-turut mengatakan:

“The Secretary-General shall act in that capacity (sebagai the chief administrative officer PBB - penulis) in all meetings of the General Assembly, of the Security Council, ... and shall perform such other functions as are entrusted to him by these organs.”

“The Secretary-General may bring to the attention of the Security Council any matter which in his opinion may threaten the maintenance of international peace and security.”

Dari kedua ketentuan di atas inilah asal wewenang jabatan Sekretaris Jenderal yang menyangkut bidang politik. Sekretaris Jenderal PBB tidak hanya mempunyai tanggung jawab administratif, tetapi juga memikul suatu tanggung jawab politik yang terkait langsung dengan segi keadaan keamanan dan perdamaian internasional.

Krisis Kepulauan Malvinas antara Inggeris dan Argentina telah mencapai tahap di mana faktor harga diri nasional masing-masing negara di mata dunia sangat mempengaruhi tercapainya suatu paket penyelesaian yang dapat di terima oleh mereka berdua. Pada tahap itu pula perundingan untuk suatu penyelesaian krisis Kepulauan Malvinas secara damai tidak lepas dari sebuah formulasi yang menghendaki kesadaran pihak-pihak yang bersengketa akan kenyataan bahwa mereka tidak mungkin mendapatkan semua yang mereka kehendaki. Oleh sebab itu terjadi saling tawar-menawar konsesi, di dalam mana para pihak menyesuaikan sikapnya masing-masing untuk tetap mempertahankan harga dirinya sambil menjaga agar tidak terlalu jauh menyimpang dari batas-batas kepentingan nasional yang dicanangkannya.

Diperlukan suatu usaha penengahan yang netral untuk dapat melancarkan proses tawar-menawar konsesi tadi agar perbedaan-perbedaan kedua negara

yang bersengketa dapat dipertemukan kembali. Pertukaran konsesi tidak dilakukan secara langsung di antara mereka, tetapi dapat melalui mayoritas 2/3 Majelis Umum dari mana dapat diharapkan bisa diperoleh suara yang netral tanpa mengorbankan harga diri nasional masing-masing pihak yang bersengketa.

Mayoritas 2/3 Majelis Umum dapat memberi peran kepada Sekretaris Jenderal sesuai dengan ketentuan pasal 98 Piagam di atas, yang antara lain mengatakan bahwa Sekretaris Jenderal akan menjalankan fungsi-fungsi yang diperlukan kepadanya oleh Majelis Umum. Peran yang dimaksudkan adalah bahwa Sekretaris Jenderal harus mampu menunjukkan kedudukannya yang bebas, dalam arti tidak dipengaruhi oleh kekuatan mana pun juga untuk merancang suatu paket penyelesaian sengketa secara damai yang dapat diterima oleh pihak-pihak yang bersengketa tanpa meninggalkan pertimbangan penggunaan suatu face saving formula yang tepat.

Sangat banyak sebenarnya peranan yang dapat diharapkan dari jabatan Sekretaris Jenderal, mewakili mayoritas 2/3 Majelis Umum dalam merumuskan suatu kebijaksanaan yang dapat meredakan ketegangan di antara mereka yang bersengketa dan bahkan mengakhiri sengketa itu. Pengalaman menunjukkan bahwa jabatan Sekretaris Jenderal pernah berperan mendorong dihasilkannya Perjanjian New York, tanggal 15 Agustus 1962, yang mengakhiri permusuhan antara Indonesia dan Belanda sehubungan dengan sengketa Irian Barat, di mana aspirasi Indonesia tercapai tanpa menghilangkan muka pihak Belanda.¹

Jabatan Sekretaris Jenderal bisa diharapkan membawakan suara netral mewakili PBB. Setidak-tidaknya secara eksplisit jabatan itu disebut sebagai jabatan yang bersifat internasional oleh ketentuan pasal 100 Piagam:

- “1. In the performance of their duties the Secretary-General and the staff shall not seek or receive instructions from any government or from any other authority external to the Organization. They shall refrain from any action which might reflect on their position as international officials responsible only to the Organization.
- 2. Each Member of the United Nations undertakes to respect the exclusively international character of the responsibilities of the Secretary-General and the staff are not to seek to influence them in the discharge of their responsibilities.”

Sekretaris Jenderal Javier Perez de Cuellar baru terlibat secara nyata dalam usahanya mencari penyelesaian krisis Kepulauan Malvinas ini setelah krisis itu berlangsung selama kira-kira sebulan. Di dalam waktu sebulan itu krisis telah banyak menimbulkan kerugian dan berbagai pihak (baik negara-

¹Roeslan Abdulgani, Dr. H., *op. cit.*, hal. 63.

negara secara sendiri-sendiri maupun organisasi regional) telah mengenakan sanksi-sanksinya. Terlihat bahwa jabatan Sekretaris Jenderal tidak segera berfungsi di dalam mengatasi krisis itu. Sesungguhnya jabatan itu dapat melakukan fungsinya lebih dini daripada apa yang telah dilakukannya sehubungan dengan krisis Kepulauan Malvinas. Lebih dini fungsi itu berperan lebih banyak hasil yang dapat diharapkan termasuk hasil mencegah timbulnya kerugian yang tidak perlu terjadi.

Pencadangan Sekretaris Jenderal untuk melakukan fungsinya sedini mungkin dalam krisis Kepulauan Malvinas ini bisa disebabkan oleh pihak Amerika Serikat (pihak yang paling menonjol di antara pihak-pihak penengah) yang sudah sejak semula memprakarsai usaha penengahan, yaitu dengan mengutus Alexander Haig untuk menyelesaikan krisis secara damai. Usaha Amerika Serikat itu ternyata tidak berhasil. Ketidakberhasilan ini dilaporkan oleh majalah *Newsweek* sebagai disebabkan antara lain oleh "high-profile diplomacy" yang dijalankan Haig. Peran penampilan Haig yang terlalu tinggi lebih mempersulit pihak-pihak yang bersengketa untuk saling memberikan konsesinya.¹ Keengganannya untuk saling memberikan konsesi itu dipengaruhi oleh penanganan yang terlalu ditampilkan begitu tajam oleh keterlibatan Haig sebagai penengah di bawah sorotan mata dunia, sehingga masing-masing pihak tidak mau mengalah dengan mengesampingkan faktor harga diri nasionalnya di dalam perundingan-perundingan. Cara penanganan seperti dilakukan oleh Amerika Serikat ini dapat dinilai sebagai tidak mengindahkan pertimbangan untuk menggunakan suatu face saving formula yang tepat. Di samping itu sebenarnya sejak semula Amerika Serikat kurang dapat diharapkan untuk bisa membawakan posisi yang netral dalam usaha penengahan krisis seperti ini.

Akhirnya pada akhir minggu ketiga Juni 1982, sengketa kepulauan Malvinas untuk sementara waktu telah selesai bukan karena penyelesaian secara damai melalui jalur PBB, tetapi karena Inggeris diakui oleh Argentina sebagai telah memenangkan suatu peperangan terbatas untuk memperebutkan Kepulauan Malvinas.

KESIMPULAN

Yang penting untuk diketahui mengenai keterlibatan PBB untuk mengatasi sengketa Kepulauan Malvinas melalui alat-alat perlengkapan di dalam jangkauan Piagamnya adalah sebagai berikut:

¹Majalah *Newsweek*, 17 Mei 1982, hal. 13.

- a. Sengketa Kepulauan Malvinas telah terkait langsung kepada tujuan dasar yang hendak dipertahankan oleh PBB, yakni menjaga keamanan dan perdamaian internasional;
- b. Sengketa Kepulauan Malvinas terjadi antara negara yang mempunyai hak veto di dalam Dewan Keamanan dan negara yang bukan anggota Dewan Keamanan;
- c. Piagam PBB sendiri telah cukup menampung ketentuan-ketentuan yang diperlukan untuk menangani sengketa Kepulauan Malvinas dan untuk melakukannya melalui alat-alat perlengkapannya;
- d. Kemampuan jangkauan Piagam PBB tidak semuanya dimanfaatkan untuk menyelesaikan sengketa Kepulauan Malvinas;
- e. Bagaimanapun juga rasa tanggung jawab negara-negara yang terlibat dalam sengketa itu sendiri sebagai anggota masyarakat dunia, yang lebih mempengaruhi untuk mentaati atau mengabaikan segala keputusan PBB

OPSI PENGGUNAAN KEUATAN NUKLIR PERTAMA DALAM NATO

Alfian MUTHALIB*

Dalam suatu konferensi pers di Washington pada tanggal 7 April 1982 empat bekas ahli strategi militer dan diplomat dalam pemerintahan Kennedy (Kelompok Empat), termasuk MacNamara dan McGeorge Bundy, mengimbau agar Amerika Serikat dan NATO tidak melakukan serangan nuklir pertama untuk menghadapi serangan konvensional Pakta Warsawa. Konferensi pers itu merupakan suatu tindak lanjut penyebaran pandangan yang mereka paparkan dalam "Nuclear Weapons and The Atlantic Alliance" yang dimuat dalam majalah *Foreign Affairs*, Spring 1981/1982. Dalam karangan itu mereka menyarankan agar Doktrin Penggunaan Kekuatan Nuklir Pertama diganti dengan Doktrin Non-Penggunaan Kekuatan Nuklir Pertama (No First Use Doctrine). Pandangan ini didasarkan atas asumsi bahwa setiap penggunaan senjata nuklir di Eropa oleh Sekutu atau terhadapnya mengandung bahaya eskalasinya menjadi perang nuklir total yang tidak akan mendatangkan kemenangan untuk salah satu pihak. Menurut mereka kecemasan mengenai bahaya perang nuklir sekarang ini mungkin bisa dikurangi dengan menolak penggunaan kekuatan nuklir pertama dan mengadakan peningkatan kekuatan militer konvensional. Menurut Kelompok Empat itu Uni Soviet telah memahami bahaya yang timbul dari setiap penggunaan senjata nuklir. Tampaknya Moskwa tidak mempunyai prospektif superioritas yang bisa mendorongnya melakukan petualangan nuklir terhadap Amerika Serikat atau NATO.¹

Bekas Menteri Luar Negeri Alexander Haig menanggapi himbauan itu dengan mengatakan bahwa NATO, kalau menolak opsi penggunaan kekuatan

*Staf CSIS

¹McGeorge Bundy dan lain-lain, "Nuclear Weapons and The Atlantic Alliance," *Foreign Affairs*, Spring 1981/1982, hal. 757, 759, 762, 764.

nuklir pertama, harus menandingi kekuatan Pakta Warsawa secara konvensional. Amerika Serikat akan terpaksa mengajukan konsep pertahanan yang baru, melipat-tigakan kekuatan militernya dan mengubah ekonominya menjadi ekonomi perang. Secara demikian Alexander Haig mengisyaratkan bahwa usul-usul Kelompok Empat tersebut tidak mempunyai dasar yang kuat.

Di bawah ini kita akan melihat apakah Doktrin Non-Penggunaan Kekuatan Nuklir Pertama itu mempunyai dasar yang kuat untuk menghadapi kekuatan Pakta Warsawa.

ARTI DOKTRIN STRATEGIS AMERIKA SERIKAT BAGI EROPA BARAT

Setelah Perang Dunia Kedua beberapa di antara perencana strategi Amerika Serikat cenderung untuk percaya bahwa Uni Soviet akan mengikuti pola kebijakan damai dalam tertib dunia internasional. Berdasarkan perkiraan-perkiraan itu Amerika Serikat secara tergesa-gesa melakukan demobilisasi kekuatannya dan pengurangan anggaran pertahanan untuk memperkuat kembali perekonomian dan meningkatkan bantuan luar negeri Amerika Serikat.

Bagaimanapun juga, sementara ahli strategi sejak tahun 1948 melihat bahwa aktivitas-aktivitas permusuhan dan subversi yang dilakukan Uni Soviet perlu diimbangi oleh negara-negara Barat dengan mempersenjatai diri kembali. Gagasan persenjataan kembali negara-negara Barat itu memperkuat pandangan-pandangan para ahli strategi dan analis militer, bahwa Amerika Serikat perlu mempunyai kekuatan penangkal atau kekuatan taktis nuklir terutama di Eropa Barat. Strategi ini dapat dijalankan dengan pemboman strategis terhadap fasilitas-fasilitas pendukung perang Uni Soviet dan dengan serangan langsung terhadap pasukan dan jalur komunikasinya.

Diperkirakan bahwa baru sekitar tahun 1950 Amerika Serikat bisa mempergunakan kekuatan nuklirnya secara taktis. Hal ini tercermin dalam usul Presiden Truman untuk menjalankan strategi serangan-serangan penghambat (Retarding Attacks) dalam Komando Strategis Udara Amerika Serikat pada bulan Desember 1949. Yang dimaksud ialah suatu strategi serang udara dengan bom-bom atom untuk menahan gerak maju pasukan Uni Soviet ke wilayah negara-negara Barat sepanjang perbatasannya. Konsep strategi ini dijabarkan dalam strategi pertahanan NATO (Strategi Depan) pada bulan Desember 1952.

Sebagai akibat kekecewaan Amerika Serikat dalam Perang Korea dan terutama sekali karena faktor ekonomi maka Presiden Eisenhower mengusul-

kan suatu strategi nuklir untuk mempertahankan kepentingan Amerika Serikat di seluruh dunia. Usul ini tercermin dalam pernyataan Menteri Luar Negeri Dulles di hadapan Komite Hubungan Luar Negeri Senat tanggal 12 Januari 1954, bahwa Amerika Serikat perlu menganut Strategi Serangan Balasan Masif.

Sejak tahun 1950-an Amerika Serikat membangun kekuatan nuklir dalam segala jenis. Pembangunan kekuatan nuklir ini mempunyai beberapa tujuan umum, antara lain: (i) menunjang tujuan politik luar negeri Amerika Serikat; (ii) menangkal serangan musuh; dan (iii) mengurangi kehancuran kalau penangkal itu gagal.

Beberapa di antara kekuatan nuklir Amerika Serikat yang dibangun itu disebut sistem nuklir "Gray Area" karena kemampuannya mencapai sasaran di Uni Soviet bergantung pada pangkalan depan. Salah satu faktornya adalah kurang sempurnanya sistem pengantar rudal. Sebaliknya penggelaran rudal nuklir di pangkalan depan (Eropa) ini memungkinkan Amerika Serikat menangkal Uni Soviet dan memberikan payung nuklir yang efektif kepada NATO. Secara demikian wilayah Eropa Barat menjadi penting untuk strategi penangkal Amerika Serikat.

Perubahan-perubahan kebijakan militer terbatas Uni Soviet yang terjadi pada pertengahan tahun 1950-an dan pernyataan Nikita Khrushchov pada awal tahun 1960-an bahwa Uni Soviet akan lebih meningkatkan persenjataan rudal strategis daripada rudal konvensional mendesak Amerika Serikat untuk mempercepat dan meningkatkan program rudalnya. Pada tahun 1960-an Amerika Serikat berhasil secara berturut-turut meluncurkan kapal-kapal selam nuklir dengan rudal Polaris A-1 (1.200 mil laut), Polaris A-2 (1.600 mil laut) dan Polaris A-3 (2.500 mil laut).

Berkat meningkatnya jangkauan rudal Polaris dari 1.200 menjadi 2.500 mil laut itu maka Amerika Serikat tidak lagi bergantung pada pangkalan tetap di Eropa. Secara implisit Eropa Barat menjadi kurang penting dalam strategi penangkal Amerika Serikat. Hal ini terungkap dalam penarikan rudal jarak menengah seperti Jupiter, Thor dan Davy Crockett dari Eropa Barat pada permulaan tahun 1960-an. Pergeseran kebijakan ini mencerminkan bahwa peranan Eropa Barat sebagai wilayah penangkal (geographic deterrent) Amerika Serikat menjadi kurang penting.

Masalah-masalah politik dan militer mengenai perimbangan kekuatan mandala nuklir di Eropa muncul sesudah itu. Masalahnya adalah apakah kekuatan penangkal pusat Amerika Serikat mampu menyerap serangan nuklir pertama Uni Soviet. Atau berapa besar kemampuan Amerika Serikat untuk

melancarkan serangan balasan. Kapabilitas Amerika Serikat ini sangat menentukan karena secara kuantitas kekuatan konvensional NATO tidak sebanding dengan kekuatan konvensional Pakta Warsawa.

Situasi ini menghadapkan Amerika Serikat pada suatu dilema strategi. Mempertahankan jaminan nuklir untuk Eropa Barat berarti konflik dengan Uni Soviet dan sebagai akibatnya Amerika Serikat akan mendapat serangan nuklir Uni Soviet. Sebaliknya menolak memberikan jaminan perlindungan nuklir kepada Eropa Barat akan berarti memperlemah posisi sekutu-sekutunya terhadap Pakta Warsawa.

Diperkirakan bahwa untuk menyingkirkan opsi serangan nuklir pertama dan meyakinkan pihak Sekutu maka atas anjuran Menteri Pertahanan Mac Namara Amerika Serikat melepaskan Doktrin Serangan Balasan Masif dan menganut Strategi Tanggapan Luwes.

Strategi Mac Namara ini berkisar pada tiga asumsi dasar. Pertama, mengandalkan kekuatan nuklir akan melepaskan opsi-opsi militer yang lain. Jadi opsi tunggal harus ditolak. Kedua, pemerintahan Kennedy cenderung untuk menekan penyebaran kekuatan nuklir. Penyebaran senjata nuklir dalam negara-negara NATO tidak saja memperkuat kemungkinan perang, tetapi juga akan mengganggu usaha-usaha bersama untuk membangun suatu pertahanan konvensional yang kuat di Eropa Barat. Ketiga, diperlukan suatu strategi perang yang lebih luwes. Ini mencerminkan bahwa Amerika Serikat tidak bisa dipaksa melakukan serangan balasan masif atau tidak bertindak sama sekali. Berdasarkan asumsi-asumsi itu Presiden Kennedy condong untuk menolak rencana pengaturan nuklir bersama maupun pembangunan kekuatan penangkal yang independen di Eropa. Tujuan strategi tanggapan luwes adalah meyakinkan Uni Soviet bahwa negara ini masih bisa berperang dalam tingkat kekuatan konvensional dan secara demikian menyingkirkan opsi serangan nuklir pertama Uni Soviet terhadap Amerika Serikat. Jadi tujuan strategi ini adalah efek psikologis.

Perubahan dalam Doktrin Militer Strategis Amerika Serikat itu segera diimbangi dengan perubahan-perubahan Doktrin Militer Uni Soviet. Hal ini terungkap dalam beberapa tulisan pada pertengahan tahun 1964 dalam *Voyennaya Mysl* mengenai perlunya menggunakan senjata-senjata konvensional dalam perang. Pada tahun 1966, Uni Soviet mulai melakukan operasi-operasi militer non-nuklir pada tingkat unit dan sub-unit kekuatan Pakta Warsawa.¹ Penggunaan kekuatan konvensional ini diperkuat lagi dengan diakuinya Doktrin Perang Lokal dalam Kongres Partai Komunis ke-23 (1966) dalam strategi militer Uni Soviet.

¹Joseph D. Douglass, Jr. and Amoretta M. Hoeber, *Conventional War and Escalation: The Soviet View* (New York: National Strategy Information Center, 1981), hal. 9.

Sesuai dengan itu maka Uni Soviet mengembangkan beberapa kategori perang konvensional: Perang melawan pergerakan anti revolusi (invasi Uni Soviet ke Chekoslovakia, 1968), Perang Lokal (dukungan Uni Soviet terhadap Perang Vietnam) dan Perang Pembebasan (invasi Uni Soviet ke Afghanistan, 1979).

Perubahan-perubahan dalam strategi militer Uni Soviet ini tidak dapat dipandang sebagai suatu keberhasilan Amerika Serikat mempengaruhi Uni Soviet, tetapi merupakan akibat semakin meningkatnya kegiatan Uni Soviet di Dunia Ketiga dan sekaligus memperkuat statusnya dalam Pakta Warsawa.

Menurut Doktrin Militer Uni Soviet konflik antara NATO dan Pakta Warsawa adalah konflik antara kubu imperialis dan kubu sosialis yang akan menentukan kelangsungan hidup salah satu. Dalam kaitan ini Doktrin Perang Lokal dengan penggunaan kekuatan konvensional tidak dapat diterapkan di Eropa karena melibatkan sekutu-sekutu masing-masing.

NATO akan melakukan suatu kesalahan kalau menganut strategi perang konvensional seperti dianjurkan oleh Mac Namara, karena tenggang waktu dalam perang konvensional akan memungkinkan Uni Soviet melakukan mobilisasi kekuatan nuklirnya, pengintaian-pengintaian sasaran, evakuasi penduduk dan perlindungan terhadap jatuhnya nuklir dan mengubah ekonominya menjadi ekonomi perang. Jadi perang konvensional adalah suatu tahap yang mendahului penggunaan kekuatan nuklir. Penguluran waktu yang cukup lama dalam perang konvensional adalah suatu fatalitas bagi NATO.

Diperkirakan bahwa karena alasan-alasan itu Strategi Tanggapan Luwes Mac Namara itu tidak memuaskan Sekutu terutama Perancis dan Inggeris. Pertama, strategi itu sendiri sangat bergantung pada pertahanan non-nuklir dan memerlukan biaya yang lebih besar. Kedua, ia merenggangkan fungsi serangan balasan Amerika Serikat jika terjadi konflik konvensional NATO-Pakta Warsawa. Ketiga, Amerika Serikat cenderung untuk memonopoli kekuatan nuklir di negara-negara Sekutu. Diperkirakan bahwa itulah sebabnya mengapa Perancis keluar dari Komite Perencana Militer NATO tahun 1966.

Pada tahun 1970-an terjadi lagi perubahan Doktrin Strategis Amerika Serikat seperti tercermin dalam penegasan Menteri Pertahanan J. Schlesinger di hadapan Komite Senat bahwa strategi penghancuran terjamin (salah satu konsep Strategi Tanggapan Luwes) diganti dengan Strategi Serangan Terbatas. Penggantian ini diperkirakan berlandaskan dua hal: rasa kuatir dengan pembangunan kekuatan strategis Uni Soviet yang semakin meningkat dan rasa tidak puas dengan isi Perjanjian SALT I.

Strategi Terbatas ini memberikan beberapa opsi serangan kepada NATO sebagai ganti opsi serangan balasan yang secara relatif bisa menghancurkan lawan secara total. Strategi ini mengisi kesenjangan yang timbul dalam NATO antara pertahanan konvensional dan strategis. Secara demikian Uni Soviet tidak bisa lagi bersandar pada anggapan bahwa Amerika Serikat akan menghindari eskalasi konflik konvensional menjadi perang nuklir agar terhindar dari serangan balasannya.

Strategi itu memberikan jaminan kepada Eropa Barat dan menimbulkan kepercayaannya walaupun pada dasarnya tidak berbeda dengan strategi Mac Namara. Hal ini tercermin dalam sikap positif *The Economist*: "Now that it has been made clear that the first American nuclear retaliation would be against Soviet military targets, it is the Russians who would have to take that appalling decision."¹

Dalam kaitan ini terbukti bahwa Doktrin Strategis dan sistem persenjataan Amerika Serikat merupakan usahanya untuk menjaga keamanan sekutu-sekutunya. Negara-negara Sekutu Amerika Serikat dalam hal ini tidak mempunyai alternatif selain menerimanya. Oleh sebab itu guna mencegah timbulnya perpecahan (decoupling) dalam Persekutuan Atlantik maka mereka tidak perlu menekankan pemisahan strategis Eropa Barat dari Amerika Serikat atau pemisahan medan dan perimbangan Eurostrategis dari perimbangan strategis pusat. Di lain pihak Amerika Serikat harus menunjukkan ketegasannya untuk melindungi sekutu-sekutunya dan bersedia menerima bahaya nuklir dengan menggelar senjata-senjata nuklirnya di Eropa Barat.

KUANTITAS ANCAMAN SERANGAN KEKUATAN KONVENSIONAL PAKTA WARSAWA

Secara teori kekuatan militer dapat dilihat dari dua jenis perimbangan. Yang pertama adalah perimbangan statis, yaitu kuantitas kekuatan pasukan dan perlengkapan yang dilibatkan dalam medan perang. Dalam perkiraan ini masing-masing pihak mengutamakan jumlah formasi kekuatan yang ada. Yang kedua adalah perimbangan dinamis yang menekankan faktor-faktor tertentu seperti gerak-gerak pasukan di garis depan medan perang, jumlah korban yang jatuh dan potensi pasukan yang masih ada.

Perimbangan kekuatan militer di Eropa adalah perimbangan kekuatan kolektif beberapa negara sekutu. Oleh sebab itu perlu diperhatikan faktor-faktor yang dapat mempengaruhi perkiraan perimbangan seperti tersebut di

¹"The American Comeback," *The Economist*, 2 Februari 1974, hal. 15.

atas. Pertama, kekuatan-kekuatan negara sekutu mana yang akan terlibat dalam pertempuran langsung; kedua, kekuatan-kekuatan apa yang dikerahkan; ketiga, bagaimana kualitas kekuatan itu; dan keempat, perkiraan waktu.

Dalam kekuatan Pakta Warsawa diperkirakan bahwa tidak semua pasukan negara sekutu Uni Soviet akan terlibat di pusat medan perang. Diperkirakan bahwa divisi-divisi Hongaria akan ditempatkan untuk menghadapi penggelaran divisi-divisi Italia di sebelah selatan. Tetapi dalam perkiraan-perkiraan di bawah ini, divisi-divisi Hongaria dan Uni Soviet yang ditempatkan di situ tetap dihitung untuk menghadapi wilayah pusat NATO.

Menurut perkiraan kekuatan-kekuatan Pakta Warsawa yang akan dilibatkan dalam perang langsung adalah kekuatan-kekuatan Jerman Timur, Polandia dan Chekoslovakia, Divisi-divisi Distrik Militer Uni Soviet di Baltik, Belorussia dan Karpasia, dan Divisi-divisi Uni Soviet di sebelah barat. Dalam hubungan ini perlu dicatat bahwa tidak semua pasukan Pakta Warsawa dalam keadaan siap tempur dan beberapa di antaranya membutuhkan waktu berminggu-minggu untuk mobilisasi.

Dilihat dari tingkat kesiap-siagaan militer ini, maka kekuatan Pakta Warsawa dibagi dalam Tiga Kategori Perang. Kategori I 75-100% kekuatan dan perlengkapan siap, Kategori II 50-75% dan Kategori III di bawah 50 atau sekitar 25%.¹

Berdasarkan data-data dalam Tabel 1, ancaman kekuatan konvensional Pakta Warsawa per divisi dapat diperkirakan seperti di bawah ini (lihat Tabel 1).

Kekuatan Pakta Warsawa dalam Kategori I terdiri atas 20 Divisi Uni Soviet di Jerman Timur, 2 Divisi di Polandia, 4 Divisi di Hongaria, 5 Divisi di Chekoslovakia; 7 Divisi Polandia, 5 Divisi Chekoslovakia dan 6 Divisi Jerman Timur.² Kekuatan Uni Soviet di tiga Distrik Militer Baltik, Belorussia dan Karpasia berjumlah 37 divisi.³ Diperkirakan bahwa separuh dari kekuatan ini dalam Kategori III (\pm 19 divisi). Secara demikian kekuatan Kategori I adalah 9 divisi dan Kategori II kurang lebih 9 divisi. Dengan demikian secara kumulatif ancaman langsung yang dihadapi NATO adalah 40 divisi Uni Soviet dan 18 divisi Pasukan Non-Soviet.

¹*Soviet Military Power*, Department of Defense of United States of America, 1981, hal. 6.

²John Erickson, "The Internal Evolution of the Warsaw Pact and the European Balance," *Lo Spettatore Internazionale*, Vol. XIV, No. 1, Januari-Maret, 1979, hal. 50.

³*The Military Balance 1981-1982* (London: IISS), hal. 12.

Tabel 1

PERKIRAAN ANCAMAN KEKUATAN MILITER KONVENTSIONAL PAKTA WARSAWA

Kata gori	Divisi-divisi Uni Soviet di				Divisi Uni Soviet di sebelah barat	Divisi Uni Soviet di 3 DMB	Divisi-divisi Non-Soviet			Ancaman				
	Jerman	Polandia	Hongaria	Chekoslo- vakia			Polandia	Chekoslo- vakia	Jerman	Jumlah	Timur	Langsung		
I	20	2	4	5	-	9	40	7	5	6	18	58		
II	-	-	-	-	-	9	9	5	3	-	8	17		
III	-	-	-	-	-	38	19	57	3	2	-	62		
												-		

Sumber: Data-data diambil dari berbagai sumber: *Soviet Military Power*, Department of Defense United States of America, 1981; *The Military Balance 1981-1982* (London: IISS); *John Erickson*, "The Internal Evolution of The Warsaw Pact and The European Balance," *Lo Spettatore Internazionale*, Vol. XIV, No. 1, January-March, 1979.

Kekuatan Pakta Warsawa dalam Kategori II meliputi 9 Divisi Uni Soviet di tiga Distrik Militer, 5 Divisi Polandia dan 3 Divisi Chekoslovakia. Kekuatan Kategori II adalah 17 Divisi.

Kekuatan Pakta Warsawa dalam Kategori III adalah 19 Divisi Uni Soviet di wilayah Distrik Militer sebelah barat, 38 Divisi Uni Soviet di sebelah barat, 3 Divisi Polandia dan 2 Divisi Chekoslovakia. Dengan demikian kekuatan Kategori III meliputi 62 divisi. Karena persentase kekuatan Kategori I dan Kategori II adalah hampir sama, maka ancaman langsung yang dihadapi NATO adalah 75 divisi yang terdiri dari 49 divisi gelombang pertama pasukan Uni Soviet dan 26 divisi gelombang kedua pasukan non-Soviet. Jadi seluruh ancaman adalah 137 divisi.

Lamanya waktu yang dibutuhkan oleh Pakta Warsawa untuk mengadakan mobilisasi dan lamanya waktu yang diperlukan oleh NATO untuk menanggapinya sangat menentukan perimbangan kekuatan. Makin lama waktu yang dibutuhkan oleh NATO untuk membuat keputusan mobilisasi makin buruk posisinya (NATO).

Seperti diketahui, kekuatan pertahanan NATO dibagi dalam dua kelompok, yaitu CENTAG (Central Army Group) yang terdiri dari dua satuan pasukan Amerika Serikat (Satuan Kelima dan Ketujuh) dan dua satuan pasukan Jerman Barat dan NORTHAG (Northern Army Group) yang terdiri dari satuan-satuan Belanda, Inggeris, Belgia dan Jerman Barat.

Diperkirakan bahwa satuan-satuan yang kedua ini dapat segera disiagakan, tetapi jumlah batalyon pasukan Belanda dan Belgia yang ditempatkan di Jerman Barat sangat terbatas sehingga bala bantuan harus didatangkan dari negara-negara masing-masing.

Secara simulasi diperkirakan bahwa dalam suatu serangan kilat kekuatan Pakta Warsawa mampu memasuki perbatasan Jerman dalam waktu 6 jam. Sebaliknya kekuatan NATO yang digelar di depan membutuhkan 4 sampai 8 jam untuk mencapai posisi-posisi pertahanan umum NATO (General Defense Plan). Tenggang waktu ini memungkinkan beberapa unit Pakta Warsawa memasuki wilayah NATO sejauh 30 kilometer sebelum menghadapi perlawanan yang berarti. Diperkirakan bahwa keuntungan strategis Pakta Warsawa ini bersumber pada tersedianya tiga jalur masuk Jerman Barat, yaitu Dataran Jerman di sebelah utara, Lembah Fulda dan Koridor Hof. Ketiga daerah ini merupakan jalur komunikasi yang menghubungkan Bremenhaven di utara dan Stuttgart di selatan yang dipertahankan oleh unit-unit pasukan Jerman dan Amerika Serikat. Wilayah ini merupakan prioritas utama bagi Pakta Warsawa dan karena itu merupakan titik kelemahan NATO.

Jadi dilihat dari perspektif penggunaan pasukan, maka suatu serangan kekuatan Pakta Warsawa merupakan kasus terburuk bagi NATO. Kesenjangan ini dapat diimbangi dengan menggelar rudal Pershing-2 dan rudal jelajah darat (GLCM), karena selain menambah potensi militer konvensional NATO rudal ini juga mampu berperan sebagai kekuatan penangkis atau penangkal strategis. Jangkauan rudal Pershing-2 dan rudal jelajah ini dapat mendukung kekuatan strategis pusat dalam strategi perang nuklir terbatas (Limited Nuclear War). Penggelaran rudal-rudal ini di bagian barat daya Jerman Barat memungkinkan NATO mencegat kekuatan Pakta Warsawa lebih awal. Hal ini pada gilirannya akan memungkinkan NATO memobilisasi kekuatan dan mengatur rencana pertahanan umumnya. Di samping itu rudal-rudal jelajah ini dapat diluncurkan dalam waktu yang relatif singkat, yaitu antara 12 dan 25 menit. Jadi apabila jarak antara perbatasan Timur-Barat dan daerah persiapan militer Pakta Warsawa di Eropa Timur adalah 120 kilometer, maka rudal-rudal tersebut dapat diluncurkan sebelum formasi Pasukan Pakta Warsawa mencapai garis demarkasi itu. Dalam hal ini yang diperlukan adalah ancaman serangan pertama untuk menimbulkan akibat psikologis pada Uni Soviet.

PENUTUP

Berdasarkan perkiraan-perkiraan seperti tersebut di atas, maka opsi penggunaan kekuatan nuklir pertama atau opsi perang nuklir terbatas seharusnya dipertahankan dalam strategi pertahanan NATO untuk menghadapi kekuatan konvensional Pakta Warsawa. Amerika Serikat harus mempertahankan suatu kekuatan nuklir taktis di Eropa Barat untuk memperkuat payung nuklirnya. Dengan demikian usul kelompok Mac Namara tersebut di atas rupanya tidak mempunyai dasar yang kuat dan hanya merupakan ulangan Strategi Tanggapan Luwes yang diajukannya pada pertengahan tahun 1960-an.

PERJANJIAN LARANGAN PENYEBARAN NUKLIR (NPT): ANTARA HARAPAN DAN KENYATAAN

Bantarto BANDORO*

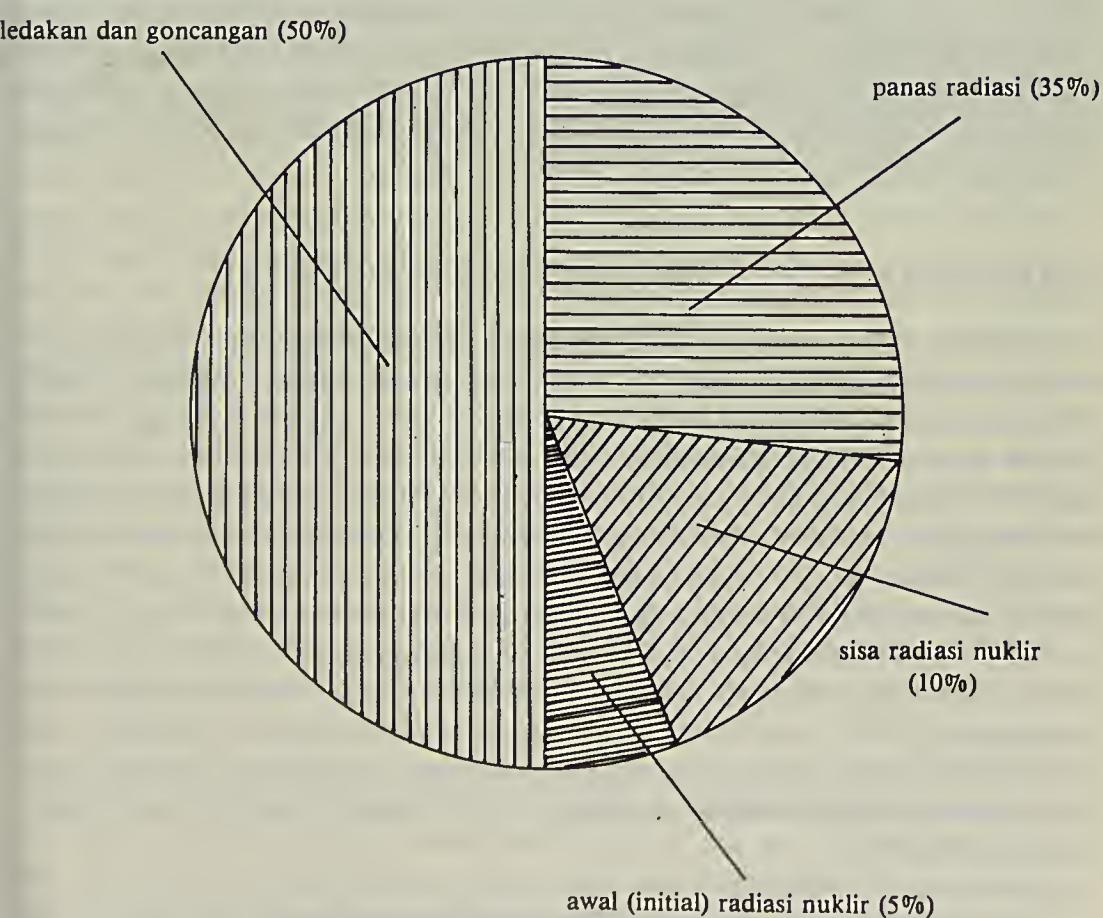
Saat ini terdapat lima negara senjata nuklir yang mempunyai persediaan (stockpile) senjata nuklir yang sangat berarti. Sering dikatakan bahwa senjata ini tidak mempunyai nilai militer, tetapi hanya berfungsi sebagai penangkal (deterrent) untuk memastikan bahwa tidak akan ada satu negara pun yang akan menggunakan senjata itu.¹ Namun, semakin luas dan besar persediaan itu semakin besar kemungkinan penggunaannya dan secara demikian timbul suatu bahaya baru, yaitu perang nuklir yang bisa menewaskan massa orang dan menghancurkan kekayaan bangsa. Sementara itu perlombaan senjata semakin meningkat dan tidak terkendali. Dunia seolah-olah telah terjepit oleh perlombaan senjata itu dan oleh tekanan politik dan psikologis pihak industri militer terhadap pemerintah-pemerintah Barat. Puluhan ribu senjata yang disimpan di gudang-gudang senjata negara-negara senjata nuklir (nuclear weapon states) mempunyai kemampuan dan kekuatan yang lebih besar dari pada bom atom yang dijatuhkan di Hiroshima tahun 1945.² Selain itu, sejumlah negara yang teknologinya telah maju berlomba-lomba mengadakan riset dan percobaan-percobaan lainnya untuk memproduksi dan menciptakan lebih banyak lagi senjata modern, baik konvensional dan biokimia, maupun nuklir dan bom neutron yang pernah direncanakan oleh Carter. Kemajuan teknologi memang tidak dapat dibendung dan penyebaran teknologi nuklir yang sejalan dengan kemajuan itu telah memungkinkan banyak negara di dunia memiliki kemampuan untuk membuat senjata nuklir. Di lain pihak perdagangan senjata internasional yang semakin ramai dan meluas tidak menu-

*Staf CSIS.

¹Lihat B.T. Feld, "What Will It Take to Outlaw Nuclear Weapons?" *Review of International Affairs*, Vol. LXXI, No. 773, 1980, hal. 26. Lihat juga *Basic Problems of Disarmament. Reports of the Secretary General*, (New York: United Nations, 1970), hal. 111.

²Lihat Sudibjo, ed., *Indonesia dan Dunia Internasional 1977*, (Jakarta: CSIS), hal. 60.

tup kemungkinan perdagangan senjata nuklir di masa depan. Akibat semakin majunya perkembangan senjata nuklir itu pengawasannya menjadi lebih sulit dan kemungkinan timbulnya bencana nuklir semakin meningkat. Selain itu, lembaga-lembaga politik sekarang ini kurang dapat mengawasi pengembangan senjata nuklir. Perubahan-perubahan sasaran hasil kemajuan teknologi sekarang ini begitu cepat sehingga para pemimpin politik di dunia tidak dapat terus mengikutiinya dan dengan demikian terbuka peluang bagi ahli-ahli militer, baik di negara Barat maupun komunis untuk melakukan tekanan-tekanan berat. Dengan demikian, jelas bahwa hasil kemajuan teknologi tidak selamanya memberikan keuntungan kepada manusia. Ia bisa menjadi pemusnah manusia itu sendiri. Selain itu, kecemasan juga akan semakin meningkat dan mencengkam bangsa-bangsa di dunia.



Diambil dari *Basic Problems and Disarmament. Report of The Secretary General*, (New York: United Nations, 1970), hal. 117.

Sehubungan dengan hal itu langkah-langkah konkret ke arah pengurangan, pengawasan dan pembatasan senjata nuklir sebagai awal realisasi perlucutan senjata sejak lama dirasakan sebagai suatu hal yang mendesak. Oleh sebab itu pada tahun 1967 Amerika Serikat bersama dengan Uni Soviet mengajukan rancangan perjanjian larangan penyebaran senjata nuklir (NPT) kepada Komite Perlucutan Senjata Delapan Belas Negara (ENDC), yang dimaksudkan untuk mencegah penyebaran dan pengembangan senjata nuklir lebih lanjut. Perjanjian ini kemudian ditandatangani pada tanggal 1 Juli 1968 dan mulai berlaku tanggal 5 Maret 1970.¹ Menurut perjanjian ini negara-negara nuklir kuat sepakat untuk tidak mengembangkan dan menyebarkan senjata nuklir dan untuk tidak membantu negara-negara non-nuklir memperoleh ataupun memproduksi bahan-bahan nuklir. Di lain pihak negara-negara non-nuklir menyetujui untuk menarik seluruh fasilitas nuklir mereka dan menempatkannya di bawah sistem pengamanan NPT.² Dengan demikian jelas bahwa NPT merupakan suatu usaha internasional untuk membatasi penyebaran nuklir terutama untuk tujuan militer. Selain itu, lahirnya NPT didasari keemasan dengan bahaya radiasi dan penyalahgunaan bahan radioaktif. Walaupun demikian, risiko perang nuklir akan tetap ada selama senjata nuklir itu sendiri terus diproduksi dan dikembangkan. Sifat-sifat umum ledakan senjata nuklir dapat dilihat dalam gambar pada hal. 145.

PENYEBARAN SECARA VERTIKAL DAN HORISONTAL

Walaupun NPT sudah berlaku selama 12 tahun, negara-negara yang memiliki kemampuan nuklir seperti Argentina, Brazil, India, Pakistan, Israel, Afrika Selatan dan Spanyol belum meratifikasi NPT. Dalam hubungan ini India dan Israel dianggap sebagai "horses out the bar." Demikianpun Perancis dan RRC ingin tetap di luar NPT. Mengenai NPT ini, RRC tidak menunjukkan sikap yang optimis. Alasan-alasan yang dikemukakan antara lain adalah bahwa NPT hanyalah berkepentingan dengan keamanan pembatasan bahaya nuklir saja, tetapi tidak menjamin keamanan dunia secara keseluruhan. Selain itu, NPT tidak menetapkan sanksi apa pun bagi pelanggarnya. Alasan RRC ini memang dapat diterima, sebab negara-negara nuklir kuat yang ikut menandatangani NPT, seperti Amerika Serikat, Uni Soviet dan Perancis, ternyata tetap bebas menyebarkan kemampuan senjata nuklirnya. Secara demikian dapat dikatakan bahwa "belenggu" NPT hanya berlaku untuk negara-negara non-nuklir.

¹Lihat *Encyclopaedia Britanica* (United States: Encyclopaedia Britanica Inc., 1975), Vol. 13, hal. 327. Lihat juga *Arms Control and Disarmament Agreements* (United States Arms Control and Disarmament Agency, Juni 1977), hal. 77-80.

²Lihat Joseph S. Nye, "Non Proliferation: A Long Term Strategy," *Foreign Affairs*, April 1980, hal. 605.

Berbagai usaha untuk mengekang penyebaran nuklir di antara superpower Amerika Serikat dan Uni Soviet memang dilakukan. Misalnya, penandatanganan persetujuan mengenai pelaksanaan perjanjian perlucutan senjata nuklir bilateral pada tanggal 1 Nopember 1976¹ dan persetujuan mengenai pencegahan perang nuklir pada tanggal 22 Juni 1973.² Usaha-usaha ini di samping mencegah multiplikasi kekuatan senjata nuklir, juga merupakan suatu sumbangan positif untuk usaha-usaha perlucutan senjata yang dapat mengurangi volume perlombaan senjata. Tetapi usaha-usaha kedua superpower itu dalam pelaksanaannya ternyata tidak memberi hasil sebagaimana diharapkan dan bahkan langkah-langkah yang diambil dalam bidang ini dalam perkembangan selanjutnya justru dirasakan menambah lebih banyak ancaman. Ini jelas suatu kegagalan. Kegagalan ini disusul oleh semakin sengitnya perlombaan senjata maupun oleh semakin luasnya perdagangan senjata dari negara-negara maju ke negara-negara berkembang yang membutuhkannya. Beberapa negara maju dan kuat telah membangun industri-industri senjata dan mendikan usaha ini sebagai salah satu sumber pemasukan devisanya. Jadi, sementara kedua superpower berlomba-lomba meningkatkan kuantitas dan kualitas senjata nuklirnya, negara-negara industri nuklir lain menyebarluaskan teknologi nuklirnya ke negara-negara lain. Di sini jelas terlihat penyebaran (proliferation) secara *vertikal*,³ yaitu oleh negara-negara nuklir dan penyebaran secara *horisontal*, yaitu oleh atau di antara negara-negara non-nuklir. Kedua jenis penyebaran ini sama-sama membawa akibat yang tidak menguntungkan dan harus ditanggulangi secara serempak. Sebab tujuan NPT adalah eliminasi atau penghapusan secara total senjata-senjata nuklir oleh semua negara di dunia. Tetapi pelaksanaan NPT ini ternyata jauh dari harapan. Penyebaran secara vertikal yang seharusnya lebih mendapat perhatian dan tekanan justru diabaikan dan tekanan pelaksanaan NPT oleh negara-negara nuklir dengan sengaja dialihkan pada masalah penyebaran secara horisontal, dalam arti bahwa mereka lebih berusaha mengekang atau melarang penyebaran dan pengembangan senjata nuklir oleh negara-negara non-nuklir, yang umumnya adalah negara-negara Dunia Ketiga. Tampaknya negara-negara nuklir kuatir mengenai kemampuan negara-negara Dunia Ketiga dalam bidang nuklir dan menjadi lebih kuatir lagi jika mereka berkembang menjadi salah satu kekuatan nuklir.

Salah satu usaha ke arah itu adalah yang tercantum dalam kertas kerja kebijakan Amerika Serikat mengenai kekuatan dan penyebaran senjata nuklir, yang bahkan membagi penyebaran secara horisontal ini menjadi dua bagian. Pertama, penyebaran di antara negara-negara yang sekarang ini mulai

¹Lihat Sudibjo, ed., *op. cit.*, hal. 61.

²Lihat *Arms Control and Disarmament Agreements*, *op. cit.*, hal. 151-154.

³Lihat Joseph S. Nye, *loc. cit.*, hal. 605.

mencapai kemampuan senjata nuklir. Kedua, penyebaran jangka panjang yang berhubungan dengan kemajuan dunia nuklir dan teknologi industri.¹ Sehubungan dengan hal ini terdapat beberapa asumsi penting yang menjadi dasar larangan atau pengekangan penyebaran horisontal. Pertama, kemungkinan timbulnya pengaruh sistem dominasi dan reaksi rentetan (chain reaction) terhadap lawan-lawan regional. Kedua, penggunaan senjata nuklir yang tidak bertanggung jawab oleh kekuatan nuklir baru tanpa adanya petunjuk maupun pengawasan dari negara nuklir. Ketiga, kemungkinan timbulnya sistem internasional yang diliputi oleh kompleksitas baru dalam politik internasional.²

Pelaksanaan NPT yang di satu pihak lebih menekankan larangan penyebaran horisontal dan di lain pihak membiarkan penyebaran vertikal terus berlangsung adalah akibat konfrontasi politik persenjataan antara negara-negara nuklir dan non-nuklir yang timbul sejak konperensi NPT pertama tahun 1975. Negara-negara non-nuklir kemungkinan dapat menerima konsep larangan penyebaran horisontal ini, tetapi sebagai gantinya akan menuntut jaminan tidak bersyarat, bahwa dalam keadaan apa pun negara-negara nuklir tidak akan menggunakan senjata nuklir terhadap mereka. Sebaliknya usaha negara non-nuklir untuk mencegah penyebaran vertikal dengan melakukan penyebaran horisontal secara besar-besaran di antara mereka merupakan alternatif penyelesaian yang keliru karena di samping menambah ancaman, juga memperbesar volume perlombaan senjata. Konfrontasi seperti ini akan sulit diatasi kecuali kalau diambil langkah lebih konkret yang mengarah pada perlucutan senjata secara total dan memberi jaminan bagi semua bangsa di dunia. Tetapi langkah ini harus lebih dahulu dimulai oleh superpower. Sebab kedua superpower inilah yang memegang kunci pengekangan persenjataan dunia. Mereka harus mengekang diri dalam hal perlombaan senjata nuklir dan secara serentak juga mengurangi sistem persenjataan mereka secara keseluruhan,³ lagi pula mendesak agar penyebaran bahan-bahan nuklir untuk maksud damai tidak digunakan untuk membangun sistem yang dapat mengarah pada kemungkinan produksi senjata nuklir. Sebenarnya kedua superpower ini mampu menetapkan dan melaksanakan ketentuan-ketentuan perlucutan senjata dan menggiring negara-negara lain untuk menerima ketentuan tersebut. Akan tetapi justru kedua negara inilah yang memimpin perlombaan senjata. Bahkan ketentuan yang tercantum dalam pasal VI NPT, yaitu melaksanakan perundingan dengan itikad baik mengenai langkah-langkah efektif yang berhubungan dengan penghentian perlombaan dan perlucutan senjata

¹Lihat T.T. Poulose, "Nuclear Proliferation and Second NPT Review Conference," *IDSA Journal*, Vol. XII, Juli-September 1980, hal. 2.

²*Ibid.*

³*Ibid.*, hal. 3.

nuklir serta perjanjian mengenai perlucutan senjata secara umum dan menye-luruh, lebih sering dilanggar. Sementara itu, sistem senjata strategis mening-kat 30% setelah NPT berlaku tahun 1970 dan sejak itu pula percobaan nuklir lebih banyak dilakukan daripada sebelumnya.¹ Ini suatu petunjuk bahwa negara-negara superpower tidak berminat untuk mengadakan perlucutan sen-jata nuklir tetapi bahkan bersekongkol mempertahankan posisi kekuasaan dan kekuatan mereka di dunia. Akan tetapi negara-negara non-nuklir tidak dapat mempengaruhi tingkah-laku superpower itu.

NPT ALAT POLITIK SUPERPOWER YANG LEMAH

Setelah NPT diterima, 15 negara pengekspor bahan nuklir (Amerika Seri-kat, Uni Soviet, Inggeris, Perancis, Jepang, Jerman Barat, Kanada, Belgia, Bel-landa, Italia, Australia, Polandia, Cekoslowakia, Swedia dan Jerman Timur) mengeluarkan suatu persetujuan mengenai ketentuan ekspor teknologi nuklir, yang dimaksudkan untuk mencegah pengalihan teknologi nuklir yang meng-arah pada kemungkinan perluasan senjata nuklir.² Persetujuan ini memuat ketentuan-ketentuan berikut. Pertama, pemerintah negara-negara pengekspor nuklir harus memberi jaminan bahwa ekspor itu tidak akan mendorong pem-buatan senjata nuklir. Kedua, pembeli dan penjual akan merumuskan semua cara yang diperlukan untuk mencegah pencurian bahan-bahan nuklir. Ketiga, negara-negara pensuplai ketiga tidak akan melakukan campur tangan jika ter-jadi perbedaan pendapat dalam perundingan-perundingan mengenai suatu kontrak untuk mengajukan tawaran mereka sendiri. Keempat, negara peng-ekspor hanya akan menjual bahan-bahan nuklir kepada negara-negara yang berikrar akan menerima langkah-langkah pengamanan internasional seperti peninjauan tempat produksi secara periodik. Kelima, negara-negara pembeli harus mentaati seluruh langkah-langkah pengawasan internasional itu jika ter-jadi penjualan kembali instalasi kepada negara ketiga.³ Selain itu, dikeluar-kannya Undang-Undang Larangan Penyebaran Nuklir Amerika Serikat tahun 1978 dan dibentuknya International Nuclear Fuel Cycle Evaluation Group (INFCE) juga merupakan usaha untuk mencegah pengalihan teknologi nuklir yang mengarah pada kemungkinan perluasan senjata nuklir.⁴

Langkah-langkah di atas dimaksudkan untuk mendukung suatu pendapat yang menyatakan bahwa penyebaran nuklir merupakan masalah teknik yang

¹Ibid., hal. 4.

²Lihat Joseph S. Nye, *loc. cit.*, hal. 606-613.

³Lihat Sudibjo, ed., *Indonesia dan Dunia Internasional 1979*, (Jakarta: CSIS), hal. 54.

⁴Lihat T.T. Poulose, *loc. cit.*, hal. 10. Lihat juga Charles N. Van Doran, "President Carter's Nuclear Proliferation Policy Toward Developing Countries: Problems and Prospect," Jae Kyu Park, ed., *Nuclear Proliferation in Developing Countries*, (Korea: Institute for Far Eastern Studies, 1979), hal. 4.

penyelesaiannya juga harus didasarkan pada pengawasan-pengawasan teknis. Tetapi negara-negara non-nuklir berpendapat bahwa penyebaran nuklir merupakan masalah yang penyelesaiannya juga tidak terlepas dari masalah-masalah politik, terutama di antara negara-negara industri yang melakukan penyebaran senjata nuklir. NPT sebagai masalah politik akhirnya dikuatkan oleh hasil konferensi INFCE yang menyatakan bahwa tidak ada penyelesaian teknis terhadap masalah penyebaran nuklir karena masalahnya adalah politik.¹

Persepsi negara nuklir mengenai penyebaran senjata nuklir tetap sama dan tidak berubah. Sebaliknya negara non-nuklir menjadi yakin bahwa kebijakan penolakan teknologi nuklir negara nuklir dengan berkedok larangan penyebaran secara horizontal, jelas bertujuan untuk menghadapi kebijakan kemandirian negara non-nuklir. Keyakinan ini bahkan timbul sejak NPT itu sendiri disetujui. Menghadapi ini negara non-nuklir mengambil langkah ke arah pengembangan energi nuklir untuk maksud-maksud damai. Langkah ini cukup mendapat tanggapan positif dari negara-negara nuklir, tetapi dalam perkembangan selanjutnya mereka justru menuntut pengekangan karena kuatir dengan kemampuan nuklir tersembunyi. Negara-negara non-nuklir tidak dapat menerima argumentasi ini, tetapi tetap menuntut agar penyebaran senjata nuklir dengan sifat politisnya diselesaikan secara politis pula. Bersama dengan tuntutan ini, mereka mengajukan beberapa protokol, yaitu pertama, sehubungan dengan jaminan-jaminan keamanan penggunaan nuklir; kedua, sehubungan dengan SALT; dan ketiga, sehubungan dengan percobaan-percobaan nuklir. Mereka juga memperingatkan negara-negara nuklir tentang kewajiban mereka untuk menghentikan perlombaan senjata dan mengurangi sistem penyerahan nuklir (nuclear delivery system). Apabila tuntutan ini ditolak, negara non-nuklir akan mengambil langkah-langkah eksklusif: (a) mengadakan peraturan tersendiri mengenai percobaan nuklir di bawah tanah; (b) mengurangi senjata nuklir; (c) menetapkan jaminan untuk tidak menggunakan atau mengancam untuk menggunakan senjata nuklir terhadap mereka; (d) mengambil langkah-langkah konkret untuk memberi bantuan pokok kepada negara non-nuklir lainnya guna pengembangan energi nuklir untuk maksud-maksud damai; (e) merumuskan peraturan-peraturan internasional khusus mengenai percobaan nuklir untuk maksud-maksud damai; dan (f) mengambil langkah-langkah untuk menghormati semua daerah bebas nuklir.² Kemungkinan diambilnya langkah-langkah oleh negara-negara non-nuklir ini adalah suatu petunjuk bahwa mereka menjadi semakin yakin mengenai sikap masa bodoh negara-negara nuklir terhadap persoalan yang mereka hadapi.

¹Lihat Werner Ungerer , "International Nuclear Order Before and After INFCE," *Aussen Politik*, Vol. 31, 1980, hal. 254.

²Lihat T.T. Poulose, *loc. cit.*, hal. 11.

Masalah kemungkinan penggunaan senjata nuklir memang suatu hal yang sangat menguatirkan. Oleh sebab itu negara-negara non-nuklir harus bersatu dan mengembangkan strategi bersama guna menghadapi setiap tindakan penggunaan senjata nuklir terhadapnya. Rekomendasi Komite Koordinasi Non-Blok yang dikeluarkan di Buenos Aires tanggal 4 Juli 1980 mengenai penggunaan energi atom untuk maksud-maksud damai adalah sangat relevan untuk membantu menciptakan persatuan dan strategi itu. Mereka juga dapat mengembangkan "kontra strategi," berupa boikot, non-kooperasi dan pengunduran diri dari NPT. Akan tetapi implikasi politik tindakan ini akan terasa sekali pengaruhnya atas pola hubungan dalam politik internasional sekarang ini. Akibatnya persepsi ancaman, persaingan tradisional serta orientasi ideologi akan mengalami perubahan mendasar. Selanjutnya hal ini akan mempengaruhi kebijakan-kebijakan persenjataan mereka. Apabila negara-negara non-nuklir ini mampu menunjukkan kemauan politik untuk bersatu dan siap dengan program bersama menghadapi kolonialisme nuklir, maka strategi anti penyebaran nuklir yang ampuh sudah terbentuk. Ini merupakan suatu tantangan yang harus dipertimbangkan negara-negara non-nuklir guna menghadapi semakin meningkatnya kemungkinan penggunaan senjata nuklir. Selain itu, dilihat dari segi NPT itu sendiri, tidak banyak yang bisa diharapkan sebab dalam bentuknya sekarang ini perjanjian itu tidak efektif lagi mencegah penyebaran nuklir, akibat kelemahan-kelemahan struktural, yaitu: (a) tiadanya perimbangan dalam pembagian kewajiban antara negara nuklir dan non-nuklir; (b) diabaikannya ketentuan mengenai penyebaran secara vertikal; (c) adanya ketentuan diskriminatif (penolakan teknologi), yaitu dalam hal sistem pengamanan (pasal III NPT) dan hak untuk menggunakan dan meledakkan alat nuklir untuk maksud-maksud damai (pasal IV dan V NPT); (d) diabaikannya jaminan keamanan penggunaan nuklir terhadap negara non-nuklir; dan (e) lemahnya (fragile) Resolusi PBB No. 225 tahun 1968 mengenai jaminan keamanan nuklir. Di samping itu, persoalan dasar NPT tidak semata-mata terletak pada kelemahan-kelemahan strukturalnya, tetapi juga karena NPT itu sendiri adalah alat politik ciptaan superpower untuk: (a) mempertahankan atau mengekalkan "status quo" dan sifat-sifat hirarki sistem internasional; (b) membatasi keanggotaan kelompok negara nuklir pada lima kekuatan nuklir; (c) memisahkan secara tajam negara-negara di dunia ke dalam "the nuclear haves" dan "nuclear haves not"; dan (d) membentuk hegemoni teknik terhadap negara berkembang.

Dari semula telah diketahui bahwa di dalam NPT terkandung suatu kemauan politik untuk mengurangi atau membatasi produksi senjata nuklir dan mencegah kemungkinan penggunaannya. Tetapi perkembangan selanjutnya menunjukkan kebalikannya. NPT yang semula diharapkan dapat menjamin keamanan dunia secara keseluruhan dari bahaya nuklir dan mengekang penyebarannya ternyata gagal dan perlombaan ke arah itu bahkan terus berlang-

sung dan semakin meningkat. Sebab-sebab kegagalan jelas pada kedua superpower dan tidak diragukan lagi bahwa mereka yang paling bersalah, karena seharusnya mereka melaksanakan ketentuan-ketentuan NPT dan mendesak lain-lain negara untuk melaksanakannya juga. Secara demikian dapat dikatakan bahwa NPT tidak efektif dan tidak dipatuhi oleh negara-negara yang membuat dan menandatangannya, dan bahwa justru negara-negara penandatangan inilah, terutama Amerika Serikat dan Uni Soviet, yang mula-mula melanggar perjanjian itu dan meneruskan ambisinya di bidang persenjataan.

PENUTUP

Tidak dapat disangkal lagi bahwa senjata nuklir telah menjadi faktor dominan dalam politik persenjataan dunia. Jumlah senjata nuklir di dunia belum dapat diketahui secara pasti, tetapi cukup memberikan keyakinan bahwa akibat perlombaan senjata antara Amerika Serikat dan Uni Soviet produksi senjata nuklir semakin meningkat dan tidak terkendalikan. Berbagai usaha untuk mengekang produksi dan perlombaan senjata nuklir terus dilakukan melalui perjanjian-perjanjian multilateral maupun bilateral. Tetapi dalam perkembangan selanjutnya tidak satu pun dari perjanjian itu efektif. Demikian pun NPT yang semula diharapkan dapat mengekang penyebaran senjata nuklir, tidak efektif akibat sikap dua superpower itu yang meneruskan ambisinya di bidang perlombaan senjata. Secara demikian dapat dikatakan bahwa suatu program perlucutan senjata sulit dicapai jika tidak ada kemauan politik untuk mengakhiri penyebaran maupun perlombaan senjata itu sendiri, sebab hanya dengan menghentikan penyebaran dan perlombaan senjata dapat diciptakan kondisi untuk melaksanakan secara penuh program perlucutan senjata. Proses ke arah itu bergantung pada itikad baik para peserta perlombaan senjata, yang harus menyadari bahwa keamanan dunia hanya dapat diciptakan dan diperlakukan dengan menekan sebanyak mungkin sistem persenjataan dunia. Sebaliknya keamanan dunia yang didasarkan pada perimbangan kekuatan militer akan rapuh dan kurang menjamin masa depan umat manusia.

USAHA-USAHA REUNIFIKASI SEMENANJUNG KOREA: MASALAH DAN PROSPEKNYA

Endi RUKMO*

Pembagian Korea pada akhir Perang Dunia II sebenarnya tidak dikehendaki oleh bangsa Korea, tetapi mereka terpaksa menerima kenyataan itu. Sejak itu bangsa Korea terpecah menjadi dua bangsa yang masing-masing berkembang ke arah yang berlainan, dan sejak itu pula bangsa Korea dilibatkan dalam suatu persengketaan global, yaitu persengketaan antara dua kutub yang masing-masing dipimpin oleh Amerika Serikat dan Uni Soviet. Dengan adanya masalah Korea itu mau tidak mau kawasan Asia-Pasifik sampai saat ini belum dapat melepaskan diri dari ancaman perang yang kemungkinan dapat menjurus kepada suatu perang nuklir, karena masing-masing pihak yang terlibat di dalam persengketaan itu memang melakukan persiapan terus ke arah itu.

Penyatuan kembali bangsa Korea itu kiranya sulit dicapai karena negara-negara besar itu memandang Semenanjung Korea sebagai suatu lokasi yang sangat strategis sehingga mereka masing-masing memandang penting untuk tetap menguasainya atau sedikitnya menanamkan pengaruhnya di situ demi kepentingan global masing-masing.

Untuk mengetahui lebih mendalam masalah pembagian Semenanjung Korea itu dan usaha-usaha pemecahan yang telah dan sedang ditempuh oleh masing-masing pihak yang terlibat dalam masalah itu, tulisan ini akan mencoba memberikan suatu gambaran mengenai latar belakang pembagian Semenanjung Korea itu, usaha-usaha penyatuan kembali yang telah ditempuh oleh baik pihak Korea Selatan maupun pihak Korea Utara sampai dasawarsa tahun 1980-an ini dan prospek penyelesaiannya.

*Staf CSIS.

LETAK SEMENANJUNG KOREA YANG SANGAT STRATEGIS

Secara geostrategis letak Semenanjung Korea itu membuat negara-negara di sekitarnya tertarik untuk menguasainya. Sejak berabad-abad yang lalu semenanjung itu menjadi obyek perebutan dan persengketaan di antara negara-negara besar seperti Cina, Jepang dan Rusia/Uni Soviet (sekarang). Mereka masing-masing melihat betapa vital Semenanjung Korea itu. Misalnya oleh Jepang Semenanjung Korea itu dianggap sebagai "a dagger pointed at the heart of Japan," dan oleh Cina dianggap sebagai "a hammer ready to strike at the head of China," atau "a lip to protect China's teeth."¹ Sementara itu Rusia atau Uni Soviet (sekarang) rupanya sejak dahulu sudah tertarik untuk menguasai semenanjung itu terutama untuk kepentingan angkatan lautnya, karena merupakan pintu ke luar ke Samudra Pasifik.

AWAL PEMBAGIAN SEMENANJUNG KOREA

Usul pembagian Semenanjung Korea itu terjadi untuk pertama kalinya pada bulan Juni 1593, yaitu satu tahun setelah Jepang di bawah Toyotomi Hideyoshi menyerbu Korea, yang pada waktu itu dikuasai oleh Dinasti Ming. Toyotomi mengusulkan agar empat propinsi Korea di sebelah utara tetap dikuasai oleh Raja Korea yang didukung oleh Cina, dan empat propinsi di sebelah selatan agar diberikan kepada Jepang. Namun perundingan antara pihak Cina dan Jepang rupanya menemui kegagalan dan perundingan itu terhenti karena Toyotomi meninggal tahun 1598.

Usul pembagian ini rupanya muncul kembali 300 tahun kemudian, atau tepatnya pada tanggal 22 Juli 1894 ketika Inggeris sebagai penengah mengusulkan kepada pihak Cina dan Jepang yang sedang berperang memperebutkan semenanjung itu agar membagi dua saja wilayah yang dipersengketakan itu. Diperkirakan usul pembagian Semenanjung Korea oleh Inggeris itu hampir sama dengan pembagian sekarang ini, yaitu sekitar garis paralel 38 derajat. Pihak Cina pada waktu itu menerima usul itu dengan syarat bahwa Seoul sebagai ibukota Korea dimasukkan ke dalam daerah yang dikuasainya. Tetapi syarat itu ditolak oleh Jepang, dengan alasan bahwa kemenangan perang sebenarnya sudah di tangan Jepang. Dan memang pada tahun 1895 pasukan Jepang dengan mudah dapat mengalahkan Cina, sehingga berakhirlah pengaruh Cina di Korea bagian selatan itu.

Rupanya Kerajaan Korea yang tetap menguasai empat propinsi bagian utara kemudian mencari dukungan Rusia untuk menghadapi Jepang dengan

¹Hak Joon Kim, *The Unification Policy of South and North Korea - A Comparative Study* (Seoul: Seoul National University Press, 1977), hal. 16.

memindahkan Kedutaan Rusia ke Seoul. Hal itu bertentangan dengan usul Jepang, sehingga Jepang mengadakan perundingan mengenai pembagian Korea itu dengan Rusia (1896), tetapi tanggapan Rusia mengenai usul Jepang itu sangat negatif, karena pihak Rusia pun ingin menguasai seluruh Semenanjung Korea. Sikap bermusuhan antara Rusia dan Jepang itu berakhir dengan pecahnya perang antara keduanya pada bulan Februari 1904, di mana pada akhirnya Jepang berhasil mengalahkan Rusia dan mendesaknya sampai ke perbatasan di sebelah utara. Dengan penengahan Amerika Serikat Perjanjian Portsmouth ditandatangani pada tanggal 5 September 1905, di mana Rusia dipaksa menerima kekalahannya dan mengakui Jepang sebagai penguasa di Korea. Dengan perjanjian itulah Jepang menjadikan Korea daerah protektoratnya dan secara resmi pada bulan Agustus 1910 Jepang mengumumkan pendudukan atas Korea. Dengan demikian Korea menjadi koloni Jepang hingga akhir Perang Dunia II tahun 1945.¹

GARIS PARALEL 38° MENJADI BATAS PERMANEN

Menjelang Penyerahan Jepang bulan Agustus 1945, untuk pertama kalinya Amerika Serikat mengusulkan pembagian wilayah Semenanjung Korea kepada Uni Soviet dengan maksud untuk mempermudah penyerahan pasukan Jepang di wilayah itu. Penyerahan pasukan di wilayah sebelah utara garis paralel 38° akan diterima oleh Uni Soviet dan di sebelah selatan garis itu oleh Amerika Serikat. Tetapi kesempatan itu rupanya digunakan oleh Uni Soviet untuk memperkuat pengaruh dan pendudukannya atas wilayah bagian utara garis itu. Menjelang akhir tahun 1945 penguasa Uni Soviet memutuskan garis paralel 38° menjadi batas tetap antara wilayah Korea Utara dan Selatan, dan semua kegiatan menyeberangi batas tersebut ditutup. Bersamaan dengan keputusan itu kelompok orang-orang Korea yang dalam masa pendudukan Jepang lari ke Manchuria, Siberia dan Cina kembali ke Korea Utara dan mengadakan kerja sama dengan penguasa Uni Soviet untuk membentuk suatu pemerintah komunis.

Sejak penyerahan pasukan Jepang itu, Uni Soviet tidak hanya menolak untuk bekerja sama dengan Amerika Serikat dan Inggeris dalam membentuk pemerintah yang demokratis di seluruh Semenanjung Korea, tetapi juga secara aktif berusaha mencegah terbentuknya pemerintah semacam itu.

Menyadari kejadian di wilayah bagian utara itu, Amerika Serikat kemudian juga memantapkan diri sebagai penguasa militer tunggal di bagian sela-

¹John Albert White, *The Diplomacy of the Russo-Japanese War* (Princeton: Princeton University Press, 1964), hal. 316-333.

tan. Jadi keputusan untuk membentuk Perwalian Empat Negara (Inggeris, Amerika Serikat, Uni Soviet dan Cina) untuk Korea rupanya tidak dilaksanakan secara efektif, terutama karena mendapat tentangan dari Uni Soviet. Namun apa yang terjadi di Korea Selatan tidak berlangsung lama, karena Amerika Serikat segera melepaskan kekuasaannya di Korea Selatan setelah suatu pemilihan umum dilaksanakan secara demokratis di bawah pengawasan PBB pada tanggal 10 Mei 1948 dan berhasil memilih 198 orang anggota Majelis Nasional yang pertama. Dua bulan kemudian Majelis Nasional itu berhasil membuat konstitusi dan pada tanggal 15 Agustus 1948 Syngman Rhee terpilih secara mayoritas sebagai Presiden Pertama Republik Korea.¹ Dengan terbentuknya suatu pemerintahan yang terpisah di kedua wilayah Korea itu, maka secara praktis garis paralel 38° menjadi batas permanen antara Korea Selatan dan Korea Utara.

Sejak terbaginya Semenanjung Korea itu, Korea Selatan dan Korea Utara berkembang menjadi dua negara yang berbeda dalam sistem sosial, politik dan ekonomi. Kalau Korea Utara semakin jauh terikat kepada sistem sosialis-komunis, Korea Selatan sebaliknya semakin jauh mengembangkan sistem kapitalis:

PERKEMBANGAN DI KOREA UTARA

Korea Utara yang menamakan dirinya Republik Rakyat Demokrasi Korea (RRDK) hingga kini masih tetap dipimpin oleh Kim Il-sung (70 tahun). Tidak seperti di negara-negara kapitalis, di negara-negara komunis pada umumnya sekali seseorang berhasil berkuasa di negaranya, ia ingin tetap mempertahankan kekuasaannya itu selama mungkin dan banyak di antara mereka yang berkuasa seumur hidupnya. Di RRDK tampaknya Kim Il-sung juga cenderung ke arah itu. Bahkan sesuatu sedang terjadi di negara itu, yaitu Kim Il-sung sedang berusaha mendirikan suatu dinasti di jaman modern ini yang sebenarnya tidak berbeda dengan dinasti-dinasti yang pernah berkuasa di semenanjung itu. Saat ini ia sedang mengorbitkan anaknya yang tertua, Kim Jong-il, untuk mengantikannya dan rupanya usahanya itu selangkah demi selangkah menunjukkan hasilnya. Misalnya pada Kongres Partai Pekerja Korea ke-6 yang berlangsung tanggal 10-14 Oktober 1980 Kim Jong-il berhasil dipilih dan ditempatkan sebagai anggota pertama pada Presidium Politbiro di dalam Komite Sentral Partai yang hanya beranggotakan lima orang itu, dan yang lebih penting adalah bahwa Kim Jong-il saat ini berhasil pula menempatkan dirinya pada urutan ketiga setelah bapaknya dan seorang jenderal yang sudah cukup umur di dalam Komisi Militer Partai.²

¹U.S. Department of State, *Korea: 1945-1948*, hal. 102-103.

²Young Whan-kihl, "North Korea: A Reevaluation," *Current History*, April 1982, hal. 155.

Dengan dasar sosialisme-komunisme RRDK tahun demi tahun makin menjauhkan rakyatnya dari latar belakang sejarah Korea yang sejak lama mereka anut (pada umumnya rakyat Korea sangat kuat di dalam tradisi hidup yang dilatarbelakangi oleh paham konfusianisme dan budhisme), lebih-lebih setelah Kim Il-sung berhasil memantapkan kekuasaannya dengan membersihkan semua unsur kanan di wilayah Korea Utara. Pembangunan sosialisme memang berhasil meningkatkan standar hidup rakyat. Menurut perkiraan Bank Dunia, pendapatan per kapita berhasil ditingkatkan menjadi sekitar US\$ 1.000 pada tahun 1978 dan US\$ 1.310 tahun 1979.¹ Tetapi harga keberhasilan itu harus dibayar dengan mahal, yaitu dengan mengorbankan kebebasan individu dan hingga kini dengan tangan besi rezim Kim Il-sung mempertahankan RRDK terisolasi dari semua pengaruh dari dunia luar (kecuali Uni Soviet, RRC serta negara-negara komunis lainnya tentunya).

Ambisi RRDK meningkatkan pembangunan ekonomi tidak lain didorong oleh keberhasilan Republik Korea (Korea Selatan), yang sejak pelaksanaan Repelita Pertamanya (1962-1966) berhasil mengungguli RRDK (akan dibahas kemudian). Tetapi di samping keberhasilannya itu RRDK juga mengalami kesulitan-kesulitan terutama di dalam pembiayaan. Akibat ambisinya itu RRDK menanggung beban hutang yang tidak ringan. Pada tahun 1976 saja hutang RRDK sudah mencapai US\$ 2 miliar.² Sementara itu sumber kesulitan lain adalah terus meningkatnya anggaran militer dalam usahanya mengungguli Korea Selatan secara militer.

PERKEMBANGAN KOREA SELATAN

Sementara itu setelah Pemerintah Militer Amerika Serikat berhasil menyelenggarakan pemilihan umum pertama di Korea Selatan, Syngman Rhee berkuasa sampai ia jatuh pada bulan April 1960 akibat demonstrasi mahasiswa yang menentangnya. Dalam pemilihan umum yang kedua, yang diselenggarakan pada tanggal 29 Juli 1960 Partai Demokrat berhasil memenangkan suara di Dewan Nasional dan lima hari kemudian berhasil memilih bekas Wakil Presiden Chang Myon sebagai Perdana Menteri dan Yun Po-son sebagai Presiden. Pemerintah baru ini rupanya berbeda dengan pemerintah sebelumnya dalam beberapa hal. Pemerintah yang dipimpin oleh PM Chang itu lebih mengutamakan masalah pembangunan ekonomi dalam negeri daripada masalah penyatuan kembali. Tetapi pergolakan yang terjadi di dalam tubuh Partai Demokrat membuat situasi politik di Korea Selatan tidak stabil dan hanya sembilan bulan sesudah pemilihan itu Pemerintah PM Chang jatuh se-

¹ *Ibid.*, hal. 158.

² *Ibid.*, hal. 159.

bagai korban suatu revolusi militer. Para pemimpin militer Korea Selatan segera membentuk "Dewan Tertinggi Rekonstruksi Nasional" yang beranggotakan sekitar 20 pemimpin militer. Setelah Dewan itu berkuasa sekitar 30 bulan, dilaksanakan pemilihan umum yang ketiga (1963) di mana kemenangan diperoleh oleh Jenderal Park Chung-hee, yang menjabat sebagai Presiden Korea Selatan sampai ia tewas dalam usaha pembunuhan pada tanggal 26 Oktober 1979.

Pemerintah Park Chung-hee sebagaimana Pemerintah Chang lebih mengutamakan pembangunan ekonomi di dalam negeri. Tetapi kebijakan Presiden Park itu lebih jelas. Dalam banyak kesempatan ia selalu mengatakan bahwa untuk mencapai sasaran penyatuan kembali Korea, keadaan ekonomi dan sosial Korea Selatan harus lebih baik daripada Korea Utara.¹ Waktu duduk di Dewan Tertinggi Rekonstruksi Nasional, Park memang termasuk salah satu perintis Repelita Pertama yang mulai dilaksanakan pada tahun 1962. Sasaran pertama Repelita Pertama itu adalah substitusi impor barang-barang seperti semen, penyulingan minyak, pupuk dan lain-lain dan pembangunan prasarana industri. Di dalam Pelita Kedua (1967-1972) Korea Selatan sudah meningkat kepada kebijakan ekspor terutama ekspor barang-barang industri ringan yang padat karya ke pasaran internasional dan sejak Pelita Ketiga dan seterusnya Korea Selatan memusatkan perhatiannya pada industri berat dan kimia. Dengan Pelita-pelita itu Pemerintah Korea Selatan berhasil mencapai pertumbuhan ekonomi rata-rata 8,4% per tahunnya, dan pada periode tahun 1961 sampai 1980 meningkatkan pendapatan per kapita dari US\$ 83 tahun 1961 menjadi US\$ 1.506 tahun 1980.² Perbedaan perkembangan di Korea Utara dan Korea Selatan itu rupanya sangat mempengaruhi usaha-usaha penyatuan kembali yang dilakukan oleh masing-masing pihak, di samping faktor-faktor lain, terutama faktor luar, yang juga memegang peranan penting dalam masalah penyatuan kembali Semenanjung Korea itu.

USAHA-USAHA PENYATUAN KEMBALI

Konflik dan ketegangan yang sedang terjadi di Semenanjung Korea itu tidak bisa hanya dilihat sebagai konflik dan ketegangan intra-bangsa Korea saja, tetapi juga harus dilihat dari faktor-faktor lain yang mempengaruhinya. Misalnya saja faktor kepentingan negara-negara besar seperti tersebut di atas. Sejak awal pecahnya bangsa Korea itu menjadi dua negara, mereka sadar akan perlunya penyatuan kembali. Tetapi usaha-usaha yang mereka lakukan

¹Hak Joon Kim, *op. cit.*, hal. 197-198.

²KDI (Korea Development Institute), *The Fifth Five-year Economic and Social Development Plan 1982-1986*, hal. 2.

ke arah itu mengalami kegagalan, terutama karena masing-masing pihak semakin jauh tertarik ke dalam sistem aliansi yang terbentuk pada waktu itu dan negara-negara besar pendukung mereka rupanya tidak menghendaki adanya penyatuan atas dasar negosiasi dan kompromi, tetapi lebih suka kalau pihak yang didukungnya berhasil mengalahkan pihak lain. Hal itu tampak pada usaha penyatuan kembali wilayah yang terpisah itu secara militer pada tahun 1950. Invasi militer yang dilancarkan oleh pihak Korea Utara pada bulan Juni 1950, di samping untuk memenuhi ancaman Cina dan Uni Soviet sebagai pendukung utamanya, dimaksudkan juga untuk menyatukan Korea di bawah rezim komunis. Demikian pula pihak Korea Selatan, setelah berhasil mendesak ke luar kaum penyerbu dengan bantuan pasukan Amerika Serikat dan PBB, ingin merebut kembali wilayah Korea Utara dari tangan kaum komunis dan menyatukan kembali wilayah itu di bawah rezim demokratis yang berkuasa di Korea Selatan. Namun karena pihak lawan didukung oleh satu atau lebih banyak negara besar, Korea Utara maupun Korea Selatan tidak dapat berbuat banyak dan gagalalah usaha masing-masing menyatukan kembali Korea, dan keputusan yang telah disepakati oleh Amerika Serikat, Uni Soviet dan Cina untuk mengembalikan status quo sebelum perang terpaksa diterima.

Sejak berakhirnya Perang Korea itu sulit kiranya penyatuan kembali dilaksanakan tanpa melibatkan ketiga negara besar itu. Sebaliknya perang itu justru makin memantapkan pengaruh Amerika Serikat di Korea Selatan. Karena kecurigaannya terhadap Korea Utara, Pemerintah Korea Selatan mengadakan ikatan pertahanan dengan Amerika Serikat, yang sebelum perang telah sempat mengakhiri campur tangannya di Korea Selatan dan menarik mundur seluruh pasukannya dari wilayah itu, dan sejak saat itu pula Korea Selatan menjadi salah satu bagian dari garis pertahanan global Amerika Serikat dalam menghadapi ancaman dari Uni Soviet.

Interaksi di antara ketiga negara besar selama ini rupanya sangat mempengaruhi usaha-usaha penyatuan kembali. Misalnya pendekatan Amerika Serikat ke Cina sejak awal tahun 1970-an sangat mempengaruhi perubahan sikap Korea Selatan dan Utara. Pada tahun 1972 keduanya sepakat untuk meredakan ketegangan dengan menandatangani suatu komunike bersama pada bulan Juli 1972 sebagai landasan perundingan-perundingan antara mereka dengan sasaran akhir penyatuan kembali secara damai. Namun usaha itu dihentikan secara sepihak oleh Korea Utara pada tahun 1973 karena di Korea Selatan diberlakukan keadaan darurat, dan sejak itu pihak Korea Utara justru lebih suka mengadakan perundingan langsung dengan Amerika Serikat. Namun pihak Amerika Serikat tidak mau mengadakan perundingan seperti itu tanpa ikut sertanya Korea Selatan.

Makin baiknya hubungan Amerika Serikat dengan Cina pada akhir dasawarsa 1970-an sampai awal tahun 1980-an rupanya kembali mempengaruhi si-

kap Korea Utara. Pada Kongres Partai Pekerja Korea ke-6 bulan Oktober 1980, misalnya, Kim Il-sung mengajukan suatu usul baru sepuluh pasal yang isinya sebagai berikut: (1) kesetiaan kepada kemerdekaan, netralitas, non-blok, penentangan untuk menjadikan negara sebagai satelit negara lain; (2) demokrasi di seluruh wilayah Korea dan usaha ke arah penyatuan nasional; (3) kerja sama ekonomi dan tukar-menukar pengalaman pembangunan ekonomi seperti misalnya usaha gabungan dan pasaran bersama; (4) pertukaran dan kerja sama yang aktif di bidang ilmu pengetahuan, kebudayaan dan pendidikan untuk menjamin tingkat kemajuan yang seragam; (5) membuka kembali hubungan telepon, pos dan transportasi darat, laut dan udara; (6) terus mengusahakan kestabilan dan meningkatkan kemakmuran seluruh rakyat; (7) mengakhiri konfrontasi militer dan membentuk angkatan bersenjata nasional gabungan; (8) perlindungan hak-hak dan kepentingan orang-orang Korea di luar negeri dan hak mereka untuk kembali dan hidup di mana pun yang mereka suka di wilayah Korea; (9) perlakuan yang tepat bagi setiap hubungan luar negeri yang telah dijalin baik oleh Korea Utara maupun Selatan dengan disesuaikan dengan usaha penyatuan kembali dan koordinasi bagi setiap aktivitas luar negeri dengan memberikan konsesi pada hubungan ekonomi yang berlaku di bagian selatan; (10) perwakilan diplomatik hanya dilakukan oleh pemerintah konfederasi sebagai suatu negara Korea yang disatukan; kebijakan yang netral, non-blok dan bersahabat dengan semua negara; tidak menjalankan kebijakan yang menjurus pada ancaman agresi terhadap negara lain; wilayah bebas nuklir dan bebas dari pasukan asing.¹

Usul baru Korea Utara itu rupanya masih ditolak oleh Korea Selatan karena secara tidak langsung menghendaki pemutusan hubungan dengan Amerika Serikat khususnya di bidang pertahanan. Korea Selatan menganggap Korea Utara masih bersikap mendua. Di satu pihak Korea Utara menghendaki adanya perundingan secara damai tetapi di lain pihak ia tetap tidak mau melepaskan sikap yang revolusioner yaitu keinginannya untuk menyatukan kembali Korea secara militer dengan tujuan akhir satu negara Korea yang komunis. Itulah sebabnya Korea Selatan tidak mau melepaskan diri dari ikatan pertahanan dengan Amerika Serikat. Sebaliknya Korea Selatan mengajukan usul tandingan. Pada tanggal 12 Januari 1981 Presiden Chun Doo-hwan mengusulkan dilakukannya saling berkunjung di antara pemimpin-pemimpin tinggi kedua belah pihak, dan pada tanggal 5 Juni 1981 ia mengatakan kepada sekitar 8.000 anggota Dewan Penasihat Urusan Kebijakan Penyatuan Kembali Korea bahwa pertemuan pemimpin tertinggi kedua belah pihak itu perlu dibarengi dengan dibukanya kembali hubungan antara kedua rakyat yang terpisah dan dirintisnya pertukaran di bidang pos, kebudayaan dan olahraga. Usul ini di-

¹Gavan McCormack, "The Reunification of Korea: Problems and Prospects," *Pacific Affairs*, Vol. 55, No. 1, hal. 14.

pertegas lagi dalam pesan tahun barunya tanggal 22 Januari 1982, ketika ia mengatakan bahwa perlu dibentuk suatu "Konferensi Konsultasi untuk Reunifikasi Nasional" dalam rangka mempersiapkan suatu konstitusi baru untuk suatu negara Korea yang dipersatukan dengan dasar demokrasi, kebebasan dan kemakmuran individu. Dan untuk membentuk suatu pemerintah yang dapat mewakili seluruh rakyat Korea perlu diadakan suatu pemilihan umum yang bebas.

Usul pihak Korea Selatan itu rupanya juga ditolak oleh Korea Utara, bukan karena Korea Utara tidak setuju dengan isi usul itu, melainkan karena ia tidak mau berhubungan dengan Pemerintah Chun Doo-hwan. Ada beberapa alasan yang diajukan. *Pertama*, Korea Utara menganggap bahwa Pemerintah Chun Doo-hwan bukan pemerintah yang demokratis. *Kedua*, kebijakan rezim Seoul yang anti-komunis itu menurut Korea Utara sangat tidak menguntungkan usaha penyatuan kembali. *Ketiga*, Korea Utara tetap menuntut penarikan mundur seluruh pasukan Amerika Serikat dari Semenanjung Korea sebagai syarat mutlak untuk memulai perundingan.

Pemerintah Chun Doo-hwan memang bukan hasil pemilihan yang demokratis. Ketika rezim Chun Doo-hwan tampil situasi politik di Korea Selatan tidak memungkinkan diadakannya pemilihan umum yang demokratis untuk memilih seorang presiden baru. Sebaliknya Pemerintah Kim Il-sung sendiri tidak lain adalah pemerintah satu partai yang sangat otoriter. Bahkan Kim sejak lama, dengan menggunakan kesempatan karena kekuasaannya yang otoriter itu, berusaha mendirikan suatu dinasti. Kiranya hal semacam itu sulit disebut demokrasi. Sementara itu kebijakan anti-komunis Korea Selatan sudah dimulai sejak awal berdirinya dan sikap ini semakin mantap dengan keberhasilannya meningkatkan taraf hidup rakyat secara drastis itu dan dengan semakin terikatnya dalam sistem aliansi.

Sedangkan penarikan mundur seluruh pasukan Amerika Serikat berikut persenjataan nuklirnya yang dituntut oleh Korea Utara kiranya sulit untuk dilaksanakan. Dua faktor penting sedikitnya mempengaruhi keberatan penarikan mundur pasukan Amerika Serikat itu. *Pertama*, faktor kecurigaan terhadap rezim Korea Utara yang tetap memperjuangkan penyatuan kembali secara militer. Faktor inilah yang menyebabkan Korea Selatan enggan melepas kan keterikatannya kepada Amerika Serikat. Dalam pesan Natalnya kepada para serdadu Amerika Serikat yang sedang bertugas di Korea Selatan, Chun Doo-hwan antara lain mengatakan bahwa kehadiran mereka itu penting untuk mempertahankan perdamaian dan masyarakat yang bebas.¹ *Kedua*, mengingat Korea itu sangat strategis untuk menghadapi ancaman dari Uni Soviet, maka Amerika Serikat tetap akan mempertahankan kehadirannya di sana. Di samping itu rupanya Amerika Serikat sendiri sudah cukup paham akan taktik

¹The Korea Herald, tanggal 25 Desember 1982.

Korea Utara dan sekutu-sekutunya. Hal itu dapat dilihat dari pengalaman penarikan mundur pasukan Amerika Serikat yang dilakukan pada tahun 1949. Pada waktu itu Amerika Serikat sungguh mengharapkan adanya penyatuan Semenanjung Korea yang dilakukan oleh bangsa Korea sendiri tanpa campur tangan negara-negara lain. Oleh karenanya Amerika Serikat bersedia mengakhiri keterlibatannya di semenanjung itu dan menarik mundur seluruh pasukannya pada bulan Juni 1949. Tetapi kejadian itu oleh Korea Utara justru dianggap suatu kesempatan yang baik untuk melaksanakan penyatuan kembali secara militer, dan selama 12 bulan Korea Utara yang dibantu secara aktif oleh Cina dan Uni Soviet mempersiapkan invasi militer ke Korea Selatan.

PENUTUP

Dari uraian di atas kiranya dapat disimpulkan bahwa penyatuan kembali Korea belum dapat direalisasikan dalam waktu dekat ini karena beberapa alasan. *Pertama*, usaha-usaha yang telah dilakukan oleh masing-masing pihak tampaknya bukan dimaksud untuk penyatuan Korea, melainkan sekedar untuk meredakan ketegangan di semenanjung itu. *Kedua*, konflik yang terjadi di Semenanjung Korea itu bukan hanya konflik intra-bangsa Korea, melainkan bagian dari konflik global antara kubu komunis dan kubu dunia bebas yang masing-masing dipimpin oleh Uni Soviet dan Amerika Serikat. Jadi penyatuan kembali Korea itu hanya dimungkinkan bila terjadi perubahan sikap permusuhan di antara negara-negara besar yang terlibat di dalam persengketaan global.

Namun perkembangan tahun 1980-an ini menunjukkan bahwa persaingan antara kedua superpower terus berlanjut. Kesadaran Jepang untuk meningkatkan pertahanan dan makin membaiknya hubungan negara itu dengan Korea Selatan akan menciptakan suatu perimbangan baru, khususnya bila pendekatan Moskwa-Beijing sekarang ini berhasil mencapai sasarannya berupa dijalinnya kembali hubungan erat seperti terlihat pada tahun 1950-an. Bila hal itu terjadi, maka perimbangan yang akan ada di satu pihak Korea Utara, Cina dan Uni Soviet dan di lain pihak Korea Selatan, Jepang dan Amerika Serikat.

Sebagai subsistem dalam sistem baru yang terbentuk itu Korea Selatan dan Korea Utara terikat kepada aliannya masing-masing, sehingga kebijakan apa pun akan dijalankan oleh masing-masing pihak harus diselaraskan dengan kebijakan sekutunya. Perkembangan itu pasti akan mempersulit usaha penyatuan kembali. Jadi rupanya letak Semenanjung Korea yang strategis itu justru tidak menguntungkan bangsa yang menempatinya, tetapi merupakan salah satu faktor perpecahannya.

KEPEMIMPINAN SOVIET SESUDAH BREZHNEV

Kirdi DIPOYUDO

Kematian Leonid Brezhnev, pemimpin Uni Soviet selama 18 tahun terakhir, dan pemilihan Yuri Andropov untuk menggantikannya sebagai Sekretaris Jenderal Partai Komunis Uni Soviet (PKUS) merupakan suatu tonggak yang penting dalam sejarah negara besar ini. Tulisan ini berusaha meneliti arti kejadian-kejadian itu dan implikasi-implikasinya untuk kepemimpinan Soviet, dan trend-trend jangka pendek dan menengah yang bisa berkembang dalam kebijaksanaan-kebijaksanaan dalam maupun luar negeri Uni Soviet.

PERGANTIAN PEMIMPIN: ASAS-ASAS UMUM

Legitimitas

Hukum Soviet dan anggaran dasar Partai Komunis Soviet tidak memuat ketentuan tentang prosedur yang harus diikuti untuk pemindahan kekuasaan dalam negara. Pergantian pemimpin yang terjadi di masa lampau berlangsung menyusul kematian pemimpin (Lenin, Stalin, Brezhnev) atau penyingkirannya (Khrushchev). Mungkin kecuali Kosygin yang meletakkan jabatan perdana menteri tidak lama sebelum meninggal, tiada pemimpin Soviet yang melepaskan jabatannya secara sukarela.

Biarpun tiada ketentuan formal yang harus dilaksanakan bila jabatan tertinggi negara kosong, sejauh ini semua keputusan mengenai pemindahan kekuasaan diambil oleh lembaga-lembaga utama Partai, yaitu Politbiro dan Komite Sentral. Rupanya terdapat suatu prosedur intern, yang diterima sebagai sah, yang mengatur pemilihan sekretaris jenderal baru bila pemimpin yang

berkuasa meninggal atau disingkirkan. Adalah prosedur ini yang rupanya juga dianut sekarang ini. Juga perlu dicatat bahwa pemilihan Yuri Andropov untuk jabatan ini, yang tertinggi dalam hirarki politik negara, berlangsung secara lancar dalam waktu singkat (dua hari sesudah Brezhnev meninggal) dan tanpa tanda-tanda adanya perselisihan atau tantangan terhadap sahnya pemilihan. Sebaliknya, adalah Chernenko, orang yang sejauh itu dianggap sebagai saingan utama Andropov untuk jabatan itu, yang mengajukan pencalonan Andropov kepada Komite Sentral. Hal itu menunjukkan adanya keinginan untuk menunjukkan bahwa terdapat sepakat kata dalam pimpinan dan bahwa proses pemilihannya juga tepat dari segi konstitusional.

Usaha untuk menekankan sahnya proses pemilihan itu juga tampil dalam pernyataan-pernyataan Andropov dan lain-lain pemimpin Soviet, bahwa Uni Soviet akan menganut kebijaksanaan dalam dan luar negeri Brezhnev, dan dalam pernyataan-pernyataan mengenai kesatuan Rakyat Soviet dan Partai Komunis.

Prosedur Mengundurkan Diri

Juga terdapat petunjuk-petunjuk jelas bahwa pimpinan Soviet melembagakan norma-norma untuk "pengunduran diri terhormat" anggota-anggotanya. Ini menjadi jelas dalam kasus pengunduran diri Kosygin pada tahun 1980 karena alasan kesehatan ketika perdana menteri yang meletakkan jabatannya itu mendapat kata-kata pujian dalam Komite Sentral dan dalam pemakaman kenegaraan yang diberikan kepadanya ketika ia meninggal, biarpun ia sudah tidak memangku jabatan. Demikianpun Andropov menyampaikan kata-kata pujian kepada Kirilenko pada pertemuan Komite Sentral (22 Nopember 1982) yang memutuskan untuk mengeluarkan Kirilenko dari Polit-biro. Umumnya diakui bahwa semua anggota pimpinan teratas mempunyai kepentingan bersama dengan adanya syarat-syarat pengunduran diri yang tepat yang memperhatikan kebutuhan-kebutuhan mereka dan kebutuhan-kebutuhan keluarga mereka bila mereka dikeluarkan dari kedudukan mereka karena alasan-alasan politik.

Pengganti "Yang Ditunjuk"

Cukup menarik bahwa tiada pemimpin Soviet, dari Lenin sampai Brezhnev, mampu menjamin bahwa orang yang disiapkan olehnya sebagai penggantinya akan benar-benar diangkat untuk menggantikannya. Ini berarti bahwa pergantian itu tidak ditentukan dengan "wasiat dan testamen" pemimpin yang meninggal, tetapi oleh kedudukan politik calon dan kemampuannya

untuk mendapatkan dukungan kuat pusat-pusat kekuasaan yang besar dalam pemerintahan (seperti aparatur Partai dan pemerintah, tentara dan angkatan keamanan) yang diwakili dalam lembaga-lembaga tertinggi Partai.

Akan tetapi dalam kasus Andropov ada bukti bahwa sepakat kata menge-nai pencalonannya dibentuk ketika Brezhnev masih hidup (bulan Mei 1982 ketika Andropov ditunjuk sebagai sekretaris Partai, atau mungkin bahkan lebih dahulu), dan boleh jadi juga disetujui oleh Brezhnev. Akan tetapi juga ada petunjuk-petunjuk jelas bahwa Brezhnev menyiapkan Chernenko untuk mengantikannya dan menjamin agar Chernenko mendapat banyak sorotan umum. Namun tiada bukti yang menentukan bahwa Brezhnev telah mengambil suatu keputusan yang tegas, dan menyusul kematianya Andropov dipilih karena didukung oleh angkatan darat, KGB dan unsur-unsur penting aparatur Partai. Kelompok yang berkuasa memilih Andropov atas Chernenko karena pengalamannya yang luas dan mutu kepemimpinannya.

Pengalaman yang lampau menunjukkan bahwa di Uni Soviet terdapat dua tahap utama dalam perebutan jabatan tertinggi. Tahap yang pertama meliputi pembagian kekuasaan dan jabatan-jabatan yang dipegang oleh pemimpin sebelumnya dan berkisar pada jabatan Sekretaris Jenderal Partai Komunis. Pada tahap yang kedua, sekretaris jenderal yang baru diangkat berusaha melepaskan kendala-kendala yang dipaksakan pimpinan kolektif, dan menegakkan dirinya sebagai pemimpin Partai maupun Negara. Menyusul kematian Stalin pada tahun 1953, proses ini makan waktu empat tahun, dan setelah Khrushchev disingkirkan pada tahun 1964 bahkan tujuh tahun.

Pengaturan Pergantian Pemimpin

Dengan kematian Brezhnev tersedia sangat banyak kedudukan dan jabatan karena selama dua tahun terakhir tiga orang pemimpin terkemuka meninggalkan gelanggang, yaitu Kosygin yang meninggal bulan Desember 1980, Suslov yang meninggal bulan Januari 1982 dan Kirilenko yang diberhentikan bulan Nopember 1982. Perkembangan-perkembangan ini menempatkan pembagian kembali jabatan-jabatan penting dalam agenda. Dari pengaturan-pengaturan yang dikukuhkan oleh Komite Sentral dalam kedua pertemuannya bulan Nopember 1982 muncul gambaran berikut.

a. Sekretaris Jenderal Partai

Sekali dipilih sebagai Sekretaris Jenderal Partai, Andropov tidak membuang-buang waktu untuk menegakkan kedudukannya sebagai orang teratas

dalam pimpinan Soviet. Tingkah lakunya pada pemakaman Brezhnev dan pertemuan pertamanya dengan negarawan-negarawan asing - di mana ia tampil sebagai juru bicara utama politik luar negeri Soviet - menunjukkan keinginannya untuk menjadi pemimpin Partai maupun Negara. Ia mencapai hasil yang penting ketika sidang pleno Komite Sentral memberikan dukungannya untuk pokok-pokok pidatonya mengenai soal-soal dalam dan luar negeri, dan membatasinya sebagai "landasan wajib" bagi kegiatan-kegiatan Partai.

b. *"Presiden"*

Jabatan "Presiden" (Ketua Presidium Soviet Tertinggi) yang dipegang oleh Brezhnev sejak 1977 menyusul pemberhentian Podgorny belum diberikan kepada Andropov. Tetapi ia ditunjuk sebagai anggota Presidium Soviet Tertinggi, yang akan memungkinkannya melakukan kewajiban-kewajiban seremonial presiden (yang dilakukan oleh Brezhnev sebelum ia mengambil jabatan ketua). Soviet Tertinggi menangguhkan sidangnya pada 24 Nopember 1982 tanpa memilih seorang ketua baru untuk menggantikan Brezhnev, suatu kegagalan bertindak yang tidak mempunyai preseden dalam sejarah Soviet. Rupanya sementara anggota pimpinan tidak menginginkan bahwa kedudukan Andropov meningkat terlalu cepat, dan mereka mampu menentang pengangkatan tambahan ini secara efektif. Sebaliknya Andropov mampu mencegah pengangkatan calon lain untuk kedudukan itu. Boleh jadi ia akan berusaha mendapatkan jabatan ketua itu dalam sidang berikutnya, dalam musim semi 1983, akan tetapi ia juga mungkin lebih senang dengan suatu pengaturan lain karena oposisi yang dihadapinya dan untuk mencegah lain-lain anggota pimpinan menganggapnya sebagai suatu ancaman bagi kedudukan mereka.

Ketika Brezhnev dipilih untuk jabatan ketua, juga terjadi perdebatan intern mengenai kebijaksanaan memberikan kedua jabatan itu - sekretaris jenderal dan kepala negara - kepada satu orang. Kombinasi kewajiban ini dibenarkan, pertama-tama oleh pertimbangan politik luar negeri, tetapi rupanya ada kecemasan mengenai peranan ganda semacam itu berdasarkan pengalaman yang lampau.

c. *Ketua Dewan Pertahanan*

Kalau belum, Andropov akan segera ditunjuk untuk jabatan Ketua Dewan Pertahanan Uni Soviet yang secara tradisional dipegang oleh Sekretaris Jenderal Partai (dewan berfungsi dalam kerangka Soviet Tertinggi dan komposisinya dirahasiakan). Adalah wajar bahwa kekuasaan tertinggi di Uni Soviet dalam hal perdamaian dan perang diketuai oleh pemimpin rezimnya.

d. Politbiro

Dalam pidato-pidato pertamanya sebagai Sekretaris Jenderal Partai, Andropov berulang kali mengatakan bahwa ia bicara atas nama Politbiro, kekuasaan tertinggi Partai. Pada tahap pertama perebutan jabatan tertinggi selalu ada tekanan atas atas "pimpinan kolektif" karena pada tahap itu pemimpin senior belum mempunyai kekuatan untuk bertindak berdasarkan kekuasaannya sendiri.

Dengan demikian pada tahap ini Politbiro yang sejauh diketahui bertindak atas dasar konsensus merupakan suatu hambatan bagi Andropov untuk memegang kekuasaan sepenuhnya. Inti kelompok Andropov dalam Politbiro rupanya terdiri atas Ustinov, Menteri Pertahanan; Gromyko, Menteri Luar Negeri; Gorbachev, Sekretaris Partai untuk Pertanian; dan Grishin, Sekretaris Partai untuk Moskwa. Berdasarkan sikap di masa lampau, Pelshe, Scherbitski dan Romanow juga dapat dianggap cenderung untuk mendukung Andropov, tetapi mereka juga bisa merupakan orang-orang yang akan menentukan ke menangan pihak ini atau itu dalam suatu konfrontasi intern antara Andropov dan lawan-lawannya. Mereka ini rupanya ialah Chernenko, Tikhonov dan Kunayev. Harus dicatat dalam hubungan ini bahwa Chernenko dan kelompoknya masih mempunyai banyak dukungan dalam Partai dan pemerintah.

Aliyev, yang diangkat menjadi anggota penuh Politbiro dalam sidang Komite Sentral 22 Nopember 1982, dapat dihitung sebagai tambahan dukungan untuk Andropov dalam Politbiro karena masa lampauanya dalam KGB, biarpun pengangkatannya boleh jadi telah diputuskan sebelum Brezhnev meninggal. Aliyev adalah orang Muslim kedua yang menjadi anggota penuh Politbiro - sedangkan yang pertama adalah Kunayev, Sekretaris Pertama Kazakhstan. Seorang Muslim ketiga, Rashidov, Sekretaris Pertama Uzbekistan, adalah calon anggota Politbiro. Pengangkatan-pengangkatan ini antara lain dimaksud mencerminkan pengakuan meningkatnya bobot minoritas-minoritas nasional ini di antara penduduk Uni Soviet.

Pengangkatan Aliyev menjadi anggota penuh itu (di samping pengangkatannya sebagai wakil perdana menteri pertama) juga meningkatkan jumlah wakil pemerintah dalam Politbiro, biarpun aparatur Partai tetap lebih kuat (8 lawan 4). Usia rata-rata anggota Politbiro tetap tinggi, yaitu 68 tahun.

Di luar dugaan kecuali Aliyev tidak diangkat anggota baru dalam Politbiro. Boleh jadi hal itu adalah akibat keinginan kelompok pimpinan untuk mencegah Andropov terlalu cepat mengubah perimbangan kekuatan sekarang ini dan mengambil kebijaksanaan-kebijaksanaan dalam dan luar negeri yang baru. Kiranya bisa diasumsikan bahwa bahkan kalau Politbiro dalam waktu yang dekat ini mengubah sikapnya dan memutuskan untuk menerima anggota-anggota baru, pengangkatan-pengangkatannya akan mencerminkan perimbangan kekuatan politik yang ada.

e. Sekretariat Partai

Pembagian "portofolio" dalam Sekretariat Partai yang merupakan badan pengawas kegiatan Partai, selalu merupakan suatu soal politik yang tinggi tegangannya. Sejauh ini tiada perubahan-perubahan yang jauh jangkauannya dalam Sekretariat. Dari sudut pandangan loyalitas mereka, kesembilan sekretaris itu menjadi tiga kelompok. Yang pertama mendukung Brezhnev sepenuhnya dan terdiri atas Chernenko yang memimpin organisasi dan manpower dan Dulgikh yang mengawasi industri berat. Yang kedua adalah orang-orang Suslov, yaitu Ponomarev, yang bertanggung jawab untuk hubungan luar dengan partai-partai komunis dan radikal yang tidak berkuasa di negeri-negeri mereka; Zimianin, pemimpin bidang ideologi; dan Kapitonov yang bertanggung jawab atas manpower di bawah Chernenko, dan rupanya terikat dengan Grishin. Yang ketiga adalah orang-orang yang dekat dengan Andropov, yaitu Rusakov, pemimpin bidang hubungan Partai dengan partai-partai komunis luar negeri yang berkuasa, dan Ryzhkov, yang diangkat sebagai anggota Sekretariat dan rupanya akan mengawasi industri pertahanan, sektor perencanaan dan industri ringan, yang tidak mempunyai seorang sekretaris sejak Ryabov diberhentikan pada tahun 1979. Orang-orang Suslov kemungkinan besar akan menggeser loyalitas mereka ke Andropov dan secara demikian menjamin pengaruh predominannya dalam Sekretariat.

Chernenko rupanya akan mengambil alih fungsi-fungsi dalam Sekretariat yang pernah dipegang oleh Suslov dan untuk sementara diserahkan kepada Andropov pada bulan Mei 1982. Fungsi-fungsi itu meliputi ideologi dan tanggung jawab menyeluruh untuk hubungan-hubungan luar negeri Partai. Asumsi ini berdasarkan kenyataan bahwa pada sidang Soviet Tertinggi baru-baru ini, Chernenko dipilih sebagai ketua komisi urusan luar negeri "Dewan Uni" (Ponomarev adalah ketua komisi urusan luar negeri "Dewan Nasionalitas"); kalau asumsi itu tepat, hal itu bisa merupakan suatu persetujuan di mana Chernenko melepaskan portofolio organisasi dan manpower-nya dan dalam kedudukan itu digantikan oleh seorang pilihan Andropov. Menurut tradisi, organisasi dan manpower ditempatkan di tangan seorang sekretaris yang dipercayai sepenuhnya oleh Sekretaris Jenderal.

Usia rata-rata anggota Sekretariat menurun dari 69 menjadi 65 tahun.

f. Komite Sentral

Dalam sidangnya pada 22 Nopember 1982 Komite Sentral mengangkat tiga calon anggota menjadi anggota penuh, yaitu Alkimov, Gubernur Bank Sentral, yang merupakan salah satu orang Andropov; Makarenko, Sekretaris Partai untuk Krimea, yang rupanya termasuk kelompok Chernenko; dan se-

orang buruh wanita dari daerah Rostov. Pengangkatan-pengangkatan ini juga menunjukkan bahwa asas mempertahankan perimbangan kekuatan yang ada berlaku untuk Komite Sentral maupun Politbiro. Bisa diasumsikan bahwa promosi-promosi Partai ini mendahului pengangkatan-pengangkatan senior dalam Partai dan pemerintahan.

g. Dewan Menteri (Kabinet Soviet)

Tikhonov, yang merupakan orang Brezhnev dan rupanya tidak dekat dengan Andropov, masih Perdana Menteri. Pengangkatan Aliyev menjadi wakil pertama Tikhonov (seperti pengangkatan Arkhinov, yang bukan anggota Politbiro) bisa merupakan langkah pertama menuju penyingkiran Tikhonov dan penggantinya oleh Aliyev sebagai Perdana Menteri. Akan tetapi harus diingat bahwa Aliyev, sekalipun berhasil dalam pemerintahan Azerbaijan, hanya mempunyai sedikit pengalaman dalam administrasi ekonomi skala nasional, dan ini bisa menghambat kenaikannya lebih lanjut.

Gambaran umum yang muncul dari perimbangan kekuatan dalam kelompok pimpinan teratas ialah gambaran suatu keuntungan yang jelas tetapi tidak tak terbatas untuk Andropov; lawan-lawannya masih mempunyai cukup kekuatan untuk mencegah posisinya meningkat terlalu cepat dan untuk memblokade prakarsa-prakarsa yang tidak konvensional dalam politik dalam maupun luar negeri. Masih merupakan suatu pertanyaan apakah Andropov akan menerima perimbangan kekuatan ini atau akan berusaha mengubahnya demi keuntungannya dengan menyingkirkan lawan-lawannya dari jabatan-jabatan kunci dalam lembaga-lembaga Partai dan pemerintahan. Bagaimanapun, orang bisa mengharapkan bahwa dari sidang berikut Komite Sentral dalam musim semi 1983 akan muncul suatu gambaran yang lebih jelas mengenai perimbangan kekuatan dalam pimpinan dan kedudukan Andropov sendiri.

KEBIJAKSANAAN-KEBIJAKSANAAN DALAM NEGERI

Warisan Brezhnev

Sejak pertengahan 1970-an masalah-masalah dalam negeri Uni Soviet dalam bidang-bidang ekonomi, sosial dan ideologi menjadi semakin parah. Di antara faktor-faktor utamanya harus disebutkan kekurangan-kekurangan berat dalam sistem ekonomi Soviet, perubahan-perubahan demografi yang terjadi, dan ketidakmampuan rezim Brezhnev untuk menekan tendensi-tendensi negatif yang berkembang dalam ekonomi dan masyarakat Soviet.

Dengan demikian para pewaris Brezhnev menghadapi tugas mendesak untuk menemukan penyelesaian efektif bagi masalah-masalah yang tidak ditangani dalam periode terakhir rezim Brezhnev.

a. *Ekonomi Soviet*

Beberapa tahun terakhir ini ditandai semakin menurunnya laju pertumbuhan tahunan (dari 4-5% tahun 1960-an menjadi 2%), rendahnya produktivitas modal dan tenaga kerja, kesulitan-kesulitan untuk menyesuaikan diri dengan proses modernisasi dan kegagalan panenan gandum berulang yang harus diimbangi dengan impor gandum secara besar-besaran yang mahal. Uni Soviet menghadapi masalah-masalah dalam pengembangan sumber-sumber energi baru di Siberia akibat kesulitan-kesulitan keuangan dan tiadanya prasarana yang tepat. Berlanjutnya alokasi banyak sumber daya untuk pertahanan menjadi semakin menyusahkan karena mengganggu pemenuhan harapan-harapan penduduk Soviet yang meningkat akan taraf hidup yang lebih tinggi, khususnya barang-barang konsumsi dan perumahan.

b. *Korupsi Politik dan Ekonomi*

Manifestasi-manifestasi korupsi politik dan ekonomi mendapat dimensi-dimensi raksasa di segala tingkat administrasi tetapi khususnya di Republik Kaukasus (Georgia, Armenia dan Azerbaijan). Juga terjadi pertumbuhan "ekonomi gelap" yang sangat cepat dan tak terkendalikan yang bersaing dengan ekonomi resmi. Gejala-gejala serupa itu menimbulkan kecemasan mendalam di Kremlin yang melihatnya sebagai ancaman potensial untuk supremasi Partai dan sebagai suatu faktor yang memukul legitimitas sistem Soviet.

c. *Ketidakpuasan dan Alienasi*

Sehubungan dengan itu terjadi kekecewaan dan alienasi di antara penduduk, khususnya kaum muda, dengan ideologi komunis yang merupakan lansiran rezim Soviet. Di antara kaum cendekiawan, dan mungkin juga di antara para perwira, semakin disadari bahwa sistem pemerintahan Soviet mengandung kesalahan-kesalahan fundamental dan tidak mampu memberikan penyelesaian yang tepat untuk masalah-masalah yang dihadapi Uni Soviet pada jaman sekarang ini.

d. *Ketegangan Etnis Meningkat*

Ketegangan antara nasionalitas-nasionalitas di Uni Soviet meningkat, misalnya semangat nasionalis di Republik-republik Baltik Lithuania, Latvia dan

Estonia. Selain itu tampak tanda-tanda pertama fermentasi (peragian) keagamaan di antara rakyat Muslim di Asia Tengah dan Kaukasia.

e. Pertumbuhan Bangsa Slav Menurun

Akhirnya perlu disebutkan menurunnya pertumbuhan alamiah bangsa-bangsa Slav akibat menurunnya angka kelahiran dan meningkatnya angka kematian di antara mereka. Bangsa-bangsa Slav itu merupakan sumber utama tenaga trampil dalam industri dan angkatan bersenjata. Sebagai akibatnya bisa terjadi kekurangan tenaga trampil dalam dasawarsa 1980-an, dan proporsi bangsa Slav bisa menurun dari 70% menjadi 50% penduduk pada akhir abad ini.

Daftar Prioritas Andropov

Pidato-pidato Andropov menunjukkan bahwa *masalah-masalah ekonomi merupakan prioritas utamanya*. Pendekatan ini rupanya bersumber pada kesadaran bahwa rehabilitasi dan konsolidasi prasarana ekonomi merupakan jaminan berlanjutnya stabilitas politik di Uni Soviet dan Eropa Timur dan meningkatnya kedudukan Soviet di gelanggang internasional. Adanya suatu struktur ekonomi yang sehat diperlukan untuk memenuhi meningkatnya harapan-harapan rakyat Soviet akan taraf hidup yang lebih tinggi, untuk memungkinkan Uni Soviet menolong negara-negara Eropa Timur mengatasi kesulitan-kesulitan ekonomi mereka dan untuk melakukan investasi militer yang besar sekali dalam rangka mempertahankan perlombaan senjata dengan Amerika Serikat.

Andropov kelihatannya *terbuka untuk ide-ide baru mengenai bagaimana mengelola ekonomi* dan pendekatannya terhadap soal ini pragmatis dan secara bisnis. Ia mendukung model Hungaria dan tampaknya bersedia untuk mencoba penerapannya secara berangsur-angsur pada ekonomi Soviet dalam batas-batas tertentu. Ia rupanya juga bersedia untuk mengendurkan sistem perencanaan pusat yang ketat sampai batas-batas tertentu, paling tidak sejauh menyangkut produksi barang-barang konsumsi, biarpun ia akan berhati-hati untuk tidak mencairkan asas-asas politik dan ideologi yang menjadi landasan sistem ekonomi Soviet. Pendekatan Andropov itu kenyataannya dekat dengan pendekatan Kosygin, Perdana Menteri Soviet dalam periode 1964-1980, yang mencoba membaharui ekonomi Soviet dengan melakukan liberalisasi dan sedikit kemerdekaan di tingkat lokal tanpa mencapai banyak hasil. Sikap Andropov terhadap soal-soal ekonomi - yang berbeda dengan gaya Brezhnev yang konservatif dan tanpa imaginasi - oleh sebab itu bisa mengisyaratkan suatu perubahan sejati asal ia berhasil mendapatkan dukungan Politbiro untuk perubahan semacam itu.

Ada tanda-tanda bahwa pengeluaran pertahanan akan meningkat lagi dalam tahun fiskal 1983, berdasarkan suatu keputusan yang rupanya diambil tidak lama sebelum Brezhnev meninggal. Bisa diasumsikan bahwa pada umumnya Andropov akan *mengakomodasi permintaan kelompok industri militer* untuk mengamankan dukungan mereka dalam konfrontasi intern yang dihadapinya dalam kelompok pimpinan. Lagi pula, Uni Soviet menyimpulkan bahwa penempatan rudal-rudal Pershing di Eropa Barat dan trend Amerika Serikat menuju persenjataan nuklir strategis secara besar-besaran sudah tidak dapat dicegah.

Akan tetapi pada waktu yang sama dapat diharapkan suatu usaha istimewa untuk *meningkatkan produksi barang-barang konsumsi* dan memperbaiki suplai pangan untuk daerah-daerah yang jauh dari pusat. Maksud usaha semacam itu ialah menunjukkan kepada penduduk komitmen pimpinan baru untuk menaikkan taraf hidup dan menghentikan keresahan akibat kekurangan bahan pangan baku dan barang-barang konsumsi. Bisa diasumsikan bahwa usaha ini tidak akan seluas seperti direncanakan oleh pimpinan karena meningkatnya tuntutan agar lebih banyak sumber daya digunakan untuk meningkatkan kekuatan militer Soviet.

Juga bisa muncul insentif-insentif baru untuk menggunakan teknologi maju dalam industri; pengawasan eksplorasi sumber daya energi bisa diperkuat, dan para manajer senior yang gagal mencapai sasaran-sasaran program ekonomi bisa dijatuhi hukuman berat. Suatu contoh adalah pemecatan Pavlovsky, Menteri Kereta Api, yang kementeriannya dituduh secara terang-terangan oleh Andropov bertanggung jawab atas situasi yang tidak bisa diwujudkan dalam bidang ini. Mengenai pertanian Soviet, sejauh ini Andropov tidak mengajukan usul-usul konkret untuk mengatasi kekurangan-kekurangan pokok di sektor ini; hal ini boleh jadi karena masalah-masalah ideologi dan politik yang akan ditimbulkan setiap pembaharuan pertanian yang jauh jangkauannya.

Namun diperkirakan bahwa Andropov akan menganut garis tradisional mengenai supremasi politik aparatur Partai dan pengawasannya yang ketat atas departemen-departemen pemerintahan di segala tingkat. Bahkan pada tahap awal ini telah menjadi jelas bahwa fungsi-fungsi perdana menteri akan dibatasi pada perencanaan dan pengelolaan ekonomi dan bahwa ia tidak akan dilibatkan dalam soal-soal penting politik luar negeri, suatu pola yang dimulai menjelang akhir rezim Brezhnev.

Kebijaksanaan pengawasan ideologis yang ketat dan tindakan-tindakan keras terhadap lawan-lawan rezim dan kaum aktivis hak-hak asasi manusia (suatu kebijaksanaan yang untuk pertama kalinya terungkap bulan Mei 1982)

akan dipertahankan di samping kesediaan untuk mengadakan perubahan-perubahan dalam ekonomi. Juga akan segera terdapat petunjuk-petunjuk pertama suatu kampanye pemerintah melawan korupsi, yang akan dimanfaatkan Andropov untuk menyingkirkan lawan-lawannya dalam perebutan kekuasaan intern yang berlangsung di Kremlin.

KEBIJAKSANAAN LUAR NEGERI

Kesan umum yang diperoleh dari pidato-pidato Andropov ialah bahwa ia akan *mempertahankan garis Brezhnev* dalam politik luar negeri, baik mengenai asas-asas yang membimbing kebijaksanaan Brezhnev maupun urut-urutan prioritasnya. Akan tetapi ada tanda-tanda bahwa komitmen Andropov terbatas pada garis *strategis*, dan bahwa ia membiarkan pintu terbuka untuk mengadakan perubahan-perubahan sesuai dengan gagasan-gagasannya sendiri. Juga harus dicatat bahwa sementara tajuk-tajuk rencana dalam pers Soviet menyusul kematian Brezhnev meletakkan tekanan pada perlunya ke-siapsiagaan, pengekangan diri, toleransi dan pengendalian diri - semuanya istilah khas rezim konservatif Brezhnev - Andropov sendiri bicara tentang perlunya "tindakan-tindakan yang penuh tekad dan energik," yang menunjukkan maksudnya untuk menganut *kebijaksanaan yang lebih dinamis*.

Sejauh ini pernyataan-pernyataan Andropov dibatasi pada asas-asas umum dan soal-soal sentral yang khas seperti hubungan dengan Amerika Serikat, Cina, negara-negara Blok Soviet dan negara-negara Non-Blok. Ia tidak banyak bicara tentang kebijaksanaan Soviet mendatang mengenai Timur Tengah, dan sama sekali tidak bicara mengenai Afrika dan Asia Tenggara, dan mengenai hubungan Soviet dengan partai-partai komunis di lain-lain bagian dunia. Hal-hal itu mungkin disinggung pada perayaan hari ulang tahun ke-60 Uni Soviet bulan Desember 1982 dan dalam Pertemuan Puncak Pakta Warsawa yang diadakan di Praha.

Mengenai hubungan dengan *Amerika Serikat*, rupanya tidak dapat diharapkan perubahan yang nyata untuk waktu dekat ini. Pimpinan baru Soviet menekankan komitmennya akan proses detente dan akan kepentingannya untuk mencapai suatu persetujuan dengan Amerika Serikat, khususnya mengenai perlucutan senjata, dan ia juga mengukuhkan kewajibannya untuk mematuhi semua persetujuan yang lampau (secara implisit termasuk SALT II); tetapi bersamaan dengan itu rezim baru itu menggarisbawahi tekadnya untuk meningkatkan kekuatan militer Soviet sehubungan dengan dipercepatnya usaha Amerika Serikat untuk meningkatkan kemampuan nuklir dan konvensionalnya. Rezim Soviet juga menyatakan oposisi tegasnya terhadap konsesi-konsesi unilateral dalam perundingan mengenai perlucutan senjata nuklir (START)

dan perlucutan senjata mandala (TNF), dan menolak segala usaha Amerika Serikat untuk melakukan tekanan atas Uni Soviet dengan mengenakan sanksi-sanksi ekonomi.

Dalam hubungan dengan *Cina*, tampak bahwa kebijaksanaan yang dilaksanakan menjelang akhir rezim Brezhnev untuk mencapai normalisasi akan diteruskan. Uni Soviet akan berusaha mencapai kemajuan cepat dalam pembicaraan dengan Cina yang berlangsung sejak Oktober 1982. Uni Soviet boleh jadi akan menunjukkan kesediaan yang lebih besar daripada di masa lampau untuk mencapai suatu persetujuan mengenai pengurangan kekuatan militer di perbatasan Cina-Soviet, termasuk perbatasan Cina-Mongolia. Sementara ini tiada petunjuk bahwa Uni Soviet juga mengambil suatu sikap yang lebih luwes terhadap tuntutan-tuntutan Cina agar kehadiran Soviet di Afghanistan dan keterlibatan Soviet di Vietnam dikurangi.

Pidato Andropov pada 22 Oktober 1982 memuat suatu referensi yang sangat positif atas ikatan Soviet dengan *Eropa Barat*. Dalam penilaian kami, Uni Soviet akan mempertahankan kebijaksanaannya untuk memperkuat kerja samanya dengan negara-negara itu, khususnya dengan *Republik Federal Jerman* biarpun terjadi pergantian rezim di negara itu. Uni Soviet juga akan merusak usahanya untuk memanfaatkan perbedaan-perbedaan antara Amerika Serikat dan sekutu-sekutunya di Eropa dalam rangka memajukan kepentingannya sendiri dengan menggunakan hubungan bilateralnya dengan negara-negara itu maupun perundingan mengenai pembatasan kekuatan nuklir mandala.

Hubungan dengan *negara-negara Blok Soviet* - dengan latar belakang berlanjutnya krisis dalam negeri Polandia - akan diberi perhatian istimewa, seperti terjadi di bawah Brezhnev. Andropov membatasi hal ini sebagai tidak kalah penting artinya daripada hal mana pun dan menekankan arti penting yang diberikan oleh Uni Soviet kepada "persatuan dan bantuan timbal balik" (suatu alusi pada doktrin Brezhnev) dan kepada kerja sama ekonomi dalam kerangka COMECON.

Pernyataan-pernyataan Andropov menegaskan bahwa Uni Soviet akan mempertahankan konfrontasi ideologi dan politik dengan Barat di *negara-negara Dunia Ketiga*. Ia menyatakan bahwa bagi Uni Soviet dukungan untuk negara-negara yang telah dibebaskan dari kolonialisme merupakan suatu asas pokok kebijaksanaannya, dan bahwa Uni Soviet akan menentang segala mak-sud Barat terhadap negara-negara Dunia Ketiga yang terikat dengan Uni Soviet. Adalah menarik bahwa dalam konteks ini Andropov menyebutkan minat Soviet untuk hubungan yang lebih erat dengan India, tetapi tidak menyebutkan Etiopia, Angola, Mosambik dan Vietnam dan ikatan-ikatan dengan

negara-negara itu, yang merupakan suatu masalah khusus bagi Uni Soviet. Boleh jadi ini menunjukkan bahwa Uni Soviet ingin menurunkan profil keterlibatannya di negara-negara itu.

Mengenai *Afghanistan*, sudah ada tanda-tanda bahwa Uni Soviet bisa mengubah posisinya perihal keterlibatan militernya di negara itu. Andropov ternyata menentang invasi Soviet ke Afghanistan, tetapi pada waktu itu pandangannya tidak diterima oleh pimpinan Soviet. Ini membuka kemungkinan bahwa kini setelah Brezhnev meninggalkan gelanggang, Uni Soviet boleh jadi cenderung untuk mencari suatu penyelesaian politik dalam koordinasi dengan Pakistan yang akan memungkinkannya secara berangsur-angsur mengurangi kehadiran militernya di Afghanistan. Pertemuan yang diadakan oleh Andropov dengan Presiden Pakistan dan Presiden Afghanistan, dan dengan Perdana Menteri India, merupakan suatu pertanda jelas trend baru ini dalam kebijaksanaan Soviet.

Sejauh ini kita tidak menemukan perubahan nada dalam hubungan Soviet dengan Suriah; mengenai soal ikatan Soviet dengan Israel; dan dalam sikap Soviet terhadap perang Irak-Iran. Pemimpin-pemimpin Soviet terus menyebutkan kebijaksanaan Soviet di Timur Tengah dengan istilah-istilah yang sama dengan istilah-istilah yang digunakan oleh Brezhnev (pujian untuk rencana Fez, penolakan terhadap rencana Reagan).

Tiada perubahan dapat diharapkan dalam sikap pro-Arab Uni Soviet yang tradisional dan mendasar dan seperti dikatakan di atas tiada petunjuk bahwa kebijaksanaan Timur Tengah Uni Soviet akan mengalami suatu perubahan dalam waktu dekat ini. Akan tetapi dalam jangka panjang perubahan semacam itu tidak dapat diabaikan. Dalam penilaian kami salah satu persoalan yang akan ditinjau kembali ialah hubungan dengan Israel.

Sebagai kesimpulan, perumusan dan implementasi prakarsa-prakarsa baru di bidang politik luar negeri Soviet sebagian besar akan bergantung pada jalannya konfrontasi di dalam Kremlin. Suatu intensifikasi perebutan kekuasaan intern akan menghambat sepakat kata mengenai prakarsa-prakarsa baru dalam politik luar negeri dan penyimpangan-penyimpangan dari kebijaksanaan yang dianut sejauh ini. Sebaliknya, bila perebutan kekuasaan itu segera diselesaikan dan Andropov keluar sebagai pemimpin yang tidak mendapat tantangan, akan tercipta syarat-syarat untuk politik luar negeri yang aktivis dan dinamis, yang jelas mengungkapkan gaya pribadi pemimpin baru Soviet itu.

